

INFORME 2019

Comisionado Parlamentario Penitenciario

(VERSION PRELIMINAR)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS	3
I. EL FOCO Y LA MODALIDAD DEL MANDATO	6
II. ACTIVIDADES REALIZADAS	10
¿Cómo trabaja la Oficina del Comisionado Parlamentario?	10
La tarea: de campo e institucional	12
El diálogo con nuestras contrapartes.....	14
III PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO.....	17
Evolución.....	17
¿Para qué la cárcel? ¿Más presos y menos delitos?	21
Política criminal, política penitenciaria	22
Horror, reincidencia, ciudadanía.....	25
Seguridad ciudadana y cárcel.....	26
Urbanismo social.....	29
Urbanismo social y violencia	30
Cárcel y sociedad.....	32
La privación de libertad en Uruguay	38
Diagnóstico del sistema.....	41
Densidad.....	46
Violencia.....	50
Género y cárcel	54
Madres con hijos.....	58
Los hijos de las personas privadas de libertad.....	62
IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL	64
Educación	64
Salud.....	70
Salud mental.....	72
Suicidio	73
Tuberculosis	74
Discapacidad y situaciones especiales de salud.....	75

Trabajo	76
Deporte	81
Cultura.....	82
V. PRINCIPALES PROBLEMAS DETECTADOS	85
VI. BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS	89
VII. EL PERSONAL PENITENCIARIO.....	91
VIII. LAS MEDIDAS ALTERNATIVAS	98
Medidas en aumento	99
IX. EL PRE EGRESO, EL EGRESO Y LO POST PENITENCIARIO	107
X. CÁRCELES Y JUSTICIA.....	113
El habeas corpus entra en las cárceles.....	114
Un hito histórico: una jueza cierra una cárcel.....	116
XI. CONCLUSIONES	123
XII. RECOMENDACIONES	129

PRESENTACIÓN Y RECONOCIMIENTOS

El presente informe resume la tarea de supervisión o monitoreo del sistema penitenciario que, por mandato de la Ley 17.684, realizamos en 2019.

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 para avanzar en la conformación de un modelo de derechos humanos para la ejecución penal y para la adopción de medidas de política pública de prevención del delito e inserción social de los que hayan cumplido una sanción penal (con privación de libertad o con medidas alternativas).

El monitoreo de las unidades penitenciarias nos demanda presencia 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.

Nuestra tarea cotidiana 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. Diariamente realizamos gestiones para zanjar conflictos, alertamos de tensiones o solicitamos medidas urgentes sobre situaciones que afectan gravemente la vida de las personas.

Además, en casos que entendemos siguen pendiente de resolución y que implican una evidente vulneración 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, en particular desde el Espacio de Innovación Penitenciaria que comenzamos a realizar en diciembre de 2015 y del que van ya 11 ediciones. Ellos son un espacio abierto y de referencia para todos los actores interesados o involucrados en el tema.

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 también nos obliga a esmerarnos en la tarea.

Agradezco la atención que nos ha dado la Comisión Bicameral de Seguimiento del sistema Carcelario. Hemos mantenido reuniones periódicas formales y con los integrantes de la comisión mantenemos fluido contacto sobre nuestras acciones. Por diversas vías además, he tratado de mantenerlos al tanto de los vaivenes –muchas veces

amargos— de la realidad penitenciaria. También he recibido permanentemente planteos, inquietos y casos concretos de numerosos legisladores, todo ello demostrativo de la enorme tarea que hay todavía por delante. 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.

Al cierre de la legislatura, expreso mi agradecimiento al 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. También mi agradecimiento al Prosecretario de la comisión Administrativa, Fernando Perdomo, y la Prosecretaria Elena Martínez, de quien recibí siempre generosos consejos para la gestión.

Asimismo, ha sido muy importante el apoyo que nos ha dado presidenta de la Asamblea General, la senadora Lucía Topolansky, quien años atrás ya había estado cerca de 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. Hemos tenido varias charlas sobre el sentido de la prisión, los valores humanos en juego y el rol que la rehabilitación tiene para jugar en la integración de personas y familias que viven severas condiciones de exclusión social. 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 apertura con la que el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación encararon la relación institucional con nuestra Oficina. Se nos han abierto las puertas a prácticamente toda la información disponible, lo que nos permitió dialogar constructivamente sobre carencias y posibles incorporaciones estadísticas tanto para la mejor gestión como para el monitoreo, evaluación y observación de la misma. Recorremos todo el sistema penitenciario y todos los sectores de las cárceles sin limitación de especie alguna, y los funcionarios tienen un claro mandato de apoyar nuestra tarea. 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 abierta a 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.

Un reconocimiento especial al Profesor Juan Ceretta, titular de la Cátedra de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de la UDELAR, con cuya unidad académica tenemos un productivo acuerdo de trabajo. Gracias a su apoyo pudimos presentar este 2019 dos casos de *habeas corpus* por condiciones contrarias a la dignidad humana,

acogidos por la justicia, que marcaron un jalón en el recorrido ya no de nuestra Oficina sino del control jurisdiccional de la prisión en Uruguay.

Agradezco también el constante apoyo del Profesor Manfred Nowak, ex relator sobre tortura de las Naciones Unidas y referente mundial en enfoque de derechos humanos dentro de las cárceles. En este 2019 no solamente tuvimos la suerte de contar con sus puntos de vista por vía electrónica, sino en oportunidad de que realizara una presentación en la Universidad de San Martín en Buenos Aires, mantuvimos una larga reunión de trabajo, en donde lo consultamos sobre diversos temas que estaban en el centro de nuestra reflexión y preocupación.

También un especial agradecimiento al equipo de la Procuración Penitenciaria de Argentina, con quien mantenemos un acuerdo de trabajo que viene siendo fundamental para el crecimiento técnico y metodológico de nuestra Oficina. También con ellos compartimos nuestra búsqueda de nuevas perspectivas y conversamos mucho sobre los desafíos éticos de la tarea.

Y, desde más lejos, anotemos que sigue siendo una gran inspiración la colaboración que recibimos de la Universidad de Cambridge y su Instituto de Criminología, en particular de las profesoras Ruth Armstrong y Amy Ludlow. Han sido la fuente de inspiración para empezar a implementar desde nuestra oficina un Programa que hemos denominado, como en el Reino Unido, “Aprendiendo Juntos”, donde realizamos tareas de formación de promotores de los derechos humanos dentro de las unidades penitenciarias. El año pasado sufrieron un duro golpe, que sentimos cerca: durante un evento cerca del Puente de Londres, donde realizaban una presentación similar a las realizadas con nosotros en Londres y en Montevideo, un ex interno que había trabajado con ellos llevó adelante un atentado terrorista. Entre los muertos estuvo un integrante y una pasante del Programa. Tanto los familiares de los dos jóvenes muertos como la Universidad de Cambridge, llamaron a redoblar los esfuerzos en programas asistenciales y educativos para humanizar el sistema penitenciario.

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. Mi reconocimiento y felicitación por el trabajo serio y comprometido a: Graciela Riephoff, Santiago Sosa, Estefanía Lodolini, Stella Malaguez, Daniel Castro, Silvia Sturla, Alejandro Bonanni, Mariana Iglesias, José Pedro Rossi, Patricia Bancho, a quienes se sumaron este año una “brigada de voluntarios” que viene trabajando muy bien y empieza a ser un aporte importante –y prometedor– en la oficina.

Dr. Juan Miguel Petit

Comisionado Parlamentario Penitenciario

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 del 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.

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.

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, 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.

Nótese la amplitud sustantiva del mandato: “la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial”. Si bien la historia de la ley y la práctica de recursos y prioridades, vincula su misión a los recintos estrictamente penitenciarios, la “privación de libertad” y el “proceso judicial” también refieren a contextos que incluyen la salud mental, centros de adicciones, medidas de parcial privación de libertad (medidas alternativas) e incluso detenciones administrativas en las que medie decisión judicial.

El Uruguay, en la materia de supervisión parlamentaria del sistema penitenciario, sin dudas ha sido 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 ya nacía el Comisionado Parlamentario, con un foco más acotado que los “mecanismos nacionales de prevención” pero con la misma naturaleza y objetivos: monitorear una 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.

Teniendo en cuenta la importancia de la tarea, su volumen, la limitación de recursos y que ambas instituciones tienen naturaleza parlamentaria, creemos que ha sido una buena práctica la constante colaboración que existe entre la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y su área Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Es de fundamental importancia la coordinación y sintonía de estos

dispositivos.¹ La firma de un Acuerdo de Cooperación entre ambas instituciones parlamentarias ha permitido intercambio de casos, consultas, actividades académicas y *advocacy* de derechos ante diversos organismos de manera conjunta. Cabe resaltar el documento conjunto elevado a la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputado en ocasión de tramitarse una nueva ley de ejecución penal y organización del sistema penitenciario. La existencia de mandatos similares y en algunos aspectos comunes, lejos de ser un problema cuando existen acuerdos concretos de trabajo y buena voluntad constituyen una fortaleza que fortalece los aportes al Parlamento y a la opinión pública.

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.

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,

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

recomendaciones del sistema internacional de los derechos humanos) que regulan la privación de libertad desde una perspectiva de 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 reinserir 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.– elaboramos diversos cuestionarios para guiar el trabajo de registro en los centros penitenciarios.

II. ACTIVIDADES REALIZADAS

Todos los días, integrantes de la Oficina del Comisionado Parlamentario van a las cárceles. El trabajo en “el terreno”, la presencia visible en las unidades penitenciarias, el conocimiento directo de lo que en ellas ocurre, es una señal de identidad de la Oficina. Pero esta tarea es la base para un conjunto de acciones que, a partir de cada caso puntual, pueden llegar a impactar en el funcionamiento o diseño de las políticas públicas.

¿Cómo trabaja la Oficina del Comisionado Parlamentario?

Como toda oficina “ombudsman” o de monitoreo de los derechos humanos, para comprender su funcionamiento podemos trazar una secuencia donde el punto inicial es la recepción de una denuncia, queja o planteamiento². Esta situación también puede surgir a partir de una situación que se detecta en una visita³. A partir de ella se realizan actuaciones (pedidos de información formal por escrito o constataciones con funcionarios de la cárcel, sus autoridades, responsables de servicios de salud, educación u otros) y con ellas se realizan planteamientos a las autoridades que correspondan, tanto penitenciarias como de los más diversos servicios sociales.⁴

Pero el trabajo no se limita a las acciones concretas y puntuales, ya que las mismas suelen ser reveladores de carencias estructurales, problemas legales o el mal funcionamiento o coordinación de instituciones (por ejemplo coordinaciones médicas, atención social individual o familiar, refugio, actividades educativas, temas de salud mental, adicciones). Así, se pueden distinguir dos líneas de trabajo. 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 los servicios sociales y en los modelos de política pública en la protección de los derechos humanos, a partir de las lecciones que nos dejaban las vulneraciones graves que se detectaban en nuestros recorridos.

El equipo de asesores de la Oficina se divide en “brigadas”, las que visitan regularmente las cárceles que tienen asignadas, contando cada “brigada” con un integrante que actúa como punto focal.

² La Ley 17.684 usa el término “queja” para referirse a los planteamientos que llegan a la OCP.

³ Por eso el Comisionado Parlamentario es también un organismo “preventivo”.

⁴ La Ley 17.684 indica que el cometido del Comisionado Parlamentario es la supervisión de los organismos encargados de la administración penitenciaria y de la reinserción social, pudiendo también solicitar informes o pedir informes a organismos públicos que correspondan. El mandato general de “promover los derechos humanos de las personas sometidas a un procedimiento judicial del que se derive su privación de libertad”, leído desde el principio “pro homine” que ilumina la actuación de todos los defensores de los derechos humanos, le otorga un amplio mapa de acciones para realizar gestiones en todo el Estado.

La Oficina ha trabajado sobre las “guías”, “protocolos” o cuestionarios para los diversos relevamientos que se realizan. Las indagaciones que realizamos 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.

Las visitas que realizamos a las cárceles son de tres tipos: 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.⁵

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 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 N° 1 de Punto de Rieles y la Unidad N° 6 de Punta de Rieles, donde se encuentra el 65% de la población penitenciaria del país.

Dos equipos visitan bisemanalmente los penales de COMCAR y Libertad, una vez Canelones, otra las unidades N° 5 y 9 (Centro de Mujeres y de Madres con hijos, respectivamente). También dos veces por semana visitamos 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 (ahora ubicado en la Unidad No. 1 Punta de Rieles y antes en la ex cárcel central).

⁵ 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.

La cobertura de las cárceles del interior del país se hace tratando que al menos una vez cada dos meses todas sean visitadas.⁶ 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.

La tarea: de campo e institucional

Durante 2019 la Oficina realizó 805 visitas. A su vez, de esa cantidad unas 89 fueron realizadas por este Comisionado.

En el año, se enviaron 179 oficios, dirigidos a variados organismos: al Instituto Nacional de Rehabilitación, ASSE, Sanidad Policial, Dirección de la Defensa Pública, a las Fiscalías, a Juzgados Penales, Ministerio del Interior, MIDES, CODICEN y a la Unidad de Análisis de Información Penitenciaria.

Subrayamos que dentro de esas 179 comunicaciones, todas referidas a la situación penitenciaria, se realizaron 70 recomendaciones específicas, 19 pedidos de informes y 5 denuncias en fiscalías por casos de violencia institucional.

Cabe agregar la realización de dos juicios de habeas corpus, de lo que se informe en capítulos siguientes.

Se presentaron dos informes especiales al Parlamento, uno temático y otro en conjunto con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre la discusión de una nueva ley de Ejecución Penal.

Durante 2019 se siguió trabajando con la Procuración Penitenciaria de la Nación (Argentina), con quien tenemos un convenio de trabajo. En ese sentido, el Comisionado Parlamentario dictó una charla en la Segunda Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas organizada por la Procuración en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires el 21 de marzo y participó también de tres ateneos organizados por la Academia Nacional de Medicina de Argentina en octubre y noviembre sobre “Capacitación sobre el Protocolo de Estambul”, centrada en el análisis de casos de muertes en custodia.

Desde el 21 al 25 de enero, el Comisionado participó de la delegación del Estado uruguayo en la realización del Examen Periódico Universal, llevado adelante en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, con sede en el Palacio de Naciones

⁶ Durante 2019, igual que en años anteriores, la demanda de trabajo en el área metropolitana dificultó el cumplimiento de este objetivo. Se priorizó la atención de las cárceles de Rivera, Maldonado, Salto y Soriano. Si la Oficina logra consolidar su situación funcional, uno de los nuevos objetivos será mejorar la cobertura del interior del país.

en Ginebra, en el que presento junto al resto de la delegación la situación del sistema carcelario. En este ejercicio, Uruguay recibió múltiples recomendaciones de los países que integran las Naciones Unidas para mejorar el sistema penitenciario, en particular en los aspectos atinentes a salud, adicciones, educación, sobrepoblación y condiciones generales de convivencia. El Estado uruguayo se comprometió ante toda la comunidad internacional a seguir trabajando para superar estas situaciones.

El 14 de marzo, la Oficina del Comisionado Parlamentario y la Universidad de la República, representado por su rector Rodrigo Arim y con la presencia de varios vice rectores y decanos, firmaron un acuerdo de cooperación e intercambio de información. Las autoridades universitarias expresaron la decisión de la universidad de involucrarse en la promoción educativa y de los derechos humanos dentro del sistema penitenciario, señalándose los tres ámbitos de actuación universitaria: formación, investigación y extensión. Se señaló la pertinencia de realizar investigaciones conjuntas, actividades de promoción de los derechos humanos en las cárceles y pasantías.

Desde 2015 el Espacio de Innovación Penitenciaria, promovido por este Comisionado, ha sido un ámbito abierto al debate, la discusión y las nuevas prácticas. El 11 de setiembre, se realizó el X Espacio, en plena campaña política de las elecciones nacionales, invitándose a todos los candidatos a la presidencia para presentar sus programas sobre la temática penitenciaria con la convocatoria: “2020-2025: Los desafíos del sistema penitenciario y el sistema penitenciario como desafío”. La instancia fue marco para un debate amplio y plural con coincidencias y discrepancias, pero con múltiples ejes que seguirán en el tapete en los próximos años.

El 4 de noviembre se realizó en el Parlamento el encuentro “Justicia terapéutica: ¿Un camino posible para las adicciones?”, organizado junto a la Asociación de Magistrados del Uruguay, el Instituto Nacional de Rehabilitación, la Junta Nacional de Drogas y la Universidad Católica. Jueces de la región, operadores de justicia y del sistema penitenciario, analizaron la necesidad de avanzar en la conformación de dispositivos de “justicia terapéutica”, donde adictos que cometen delitos pueden ser enviados, según los casos, no a cárceles sino a centros de tratamiento de desintoxicación y asistencia.

El 11 de diciembre se realizó el XI Espacio de Innovación Penitenciaria, “Hacia una agenda común para las cárceles. Viejos y nuevos desafíos para la política penitenciaria”, organizado junto a varias organizaciones de la sociedad civil: la Universidad CLAEH, la ong Nada Crece a la Sombra y la Fundación FESUR. Se realizaron cuatro mesas temáticas y se presentó una Declaración conjunta de los organizadores con líneas temáticas para seguir durante el nuevo período legislativo y de gobierno.

Durante 2019, se realizó, en el marco del convenio que tenemos con la Facultad de Derecho, un estudio, a cargo del Observatorio del Derecho a la Alimentación, de la Facultad de Derecho y la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República, en dos unidades de mujeres privadas de libertad con hijos a su cargo, en la Unidad No. 9 de colón y en la Cárcel de Salto.

El convenio firmado el 29 de mayo de 2017 entre el Comisionado Parlamentario y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y la Cátedra de Litigio Estratégico de esa Facultad ha seguido apuntalando los pasos de nuestra oficina.

Durante noviembre y diciembre llevamos adelante el Programa “Aprendiendo Juntos”, fruto del trabajo de cooperación con la Universidad de Cambridge. La actividad, destinada a capacitar “promotores de los derechos humanos” fue llevada adelante durante dos meses en la Unidad 1 Punto de Rieles, participando 40 internos, fue coordinada por el Comisionado y un equipo de asesores de la Oficina y dos estudiantes avanzados de la Clínica de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Consistió en talleres participativos de dos horas, con formación sobre normas de derechos humanos, el rol de la promoción en la defensa de la vida, capacitación en diálogo, formulación de planteos y sensibilización para realizar asistir a personas necesitadas de apoyos varios dentro de la cárcel. Se entregaron certificados y estamos manteniendo contactos con el Instituto Nacional de Rehabilitación para que quienes recibieron el certificado de “promotores de derechos humanos” puedan realizar esa tarea asistencial dentro de los módulos de la unidad. Se espera replicar esta actividad en otras unidades y también con funcionarios.

Además, muy importante ha sido 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 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.⁷ La Dirección de Derechos Humanos de Cancillería es el punto de contacto formal con el sistema internacional de derechos humanos.

El diálogo con nuestras contrapartes

Como saldo del seguimiento del Informe 2018, que incluía 35 recomendaciones de política pública y 28 recomendaciones específicas⁸, puede señalarse que, de las primeras, 4 fueron cumplidas, 7 están en curso de cumplimiento y 24 no han sido cumplidas. De las segundas 28, 4 fueron cumplidas, 9 están en curso de cumplimiento y 15 no fueron cumplidas.

⁷ La Oficina del Comisionado Parlamentario participa de ese grupo de trabajo y seguimiento.

⁸ 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.

Importante desafío para la próxima Ley de Presupuesto es la institucionalización de la Oficina del Comisionado Parlamentario, luego de 15 años de funcionamiento, con una importante acumulación de conocimiento y en el marco de un sistema penitenciario que sigue creciendo en volumen y en la magnitud de sus demandas. El paso que falta es continuar con el fortalecimiento técnico y ampliación de cobertura de nuestra Oficina (que solamente cuenta con 10 funcionarios en comisión de otros organismos, siento su titular el único cargo rentado del Parlamento), lo que permitiría fortalecer la capacidad de monitoreo, de relevamiento estadístico, de realización de acciones legales ante la nueva normativa procesal penal y mayor especialización en áreas de especial delicadeza (muertes en custodia, habeas corpus, salud mental, relevamientos médicos, etc.).

Sobre el impacto de la tarea de nuestra Oficina, vale tener presente que 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 muestra 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 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 aceitado diálogo e intercambio.

Es muy claro también que tanto el legislador como las normas constitucionales han consolidado un sistema de contralor que reclama al Poder Legislativo un papel proactivo en el cumplimiento de los derechos fundamentales dentro del sistema penitenciario. Ese rol no solo puede expresarse en la tarea del Comisionado como

Oficina especializada, sino también mediante el trabajo en Comisión, grupos de trabajo, pedidos de informes o gestiones en los diversos ámbitos públicos.

III PANORAMA DEL SISTEMA PENITENCIARIO

Evolución

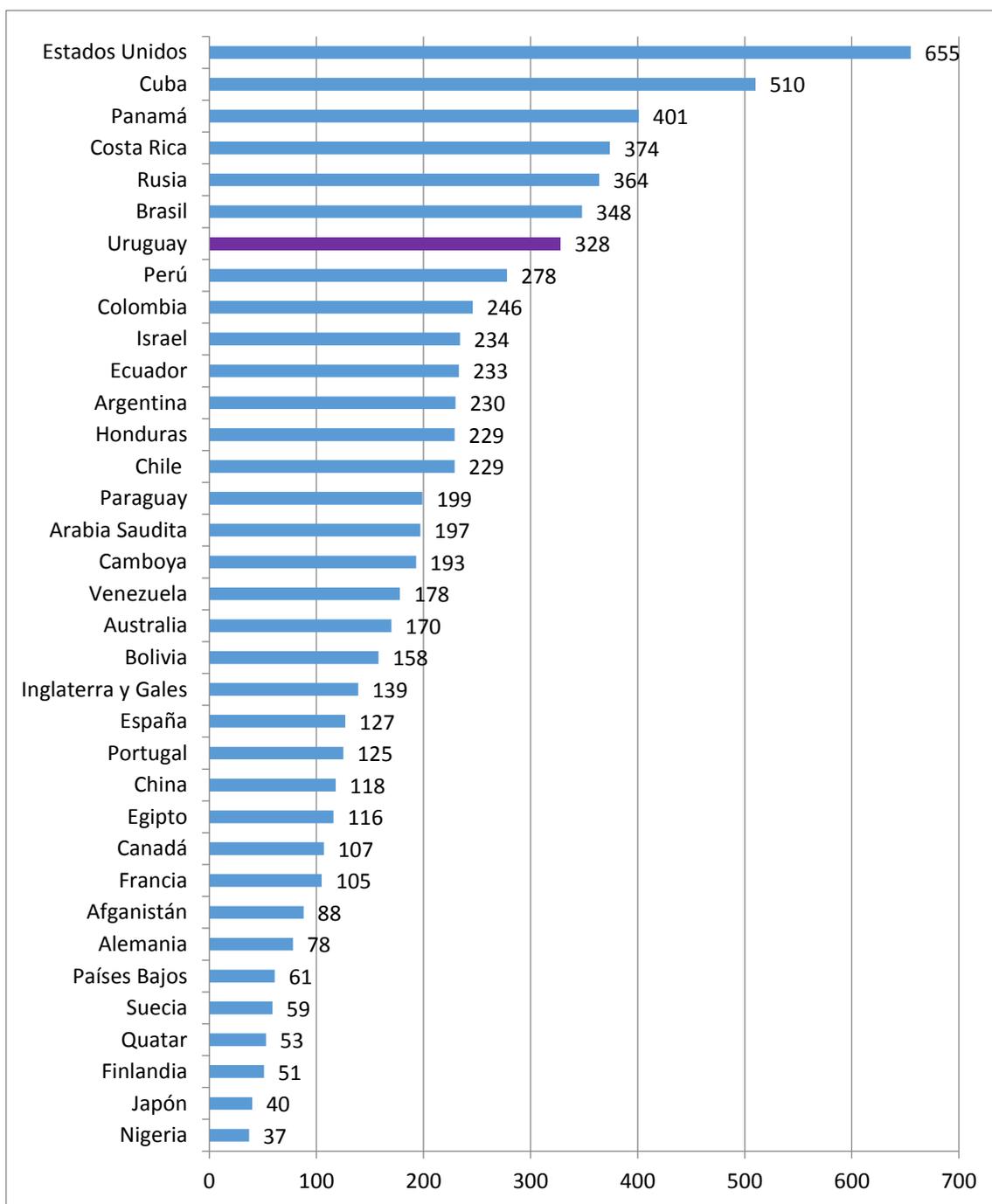
El Uruguay sigue teniendo un sistema penitenciario de llamativa magnitud. El caso de Uruguay es particularmente llamativo, dada su historia de décadas de fuerte inversión del gasto público en políticas sociales y relativamente buena distribución del ingreso en el contexto latinoamericano.

En lo que va del siglo XXI la población penitenciaria se triplicó, algo insólito en un país demográficamente estable, lo que permite una enorme previsibilidad para la gran mayoría de las políticas sociales. La demografía penitenciaria uruguaya es una anomalía en el moderado ritmo de movimiento y crecimiento poblacional, y en la medida que no es acompañada por un crecimiento proporcional de recursos y tecnología de intervención social, el problema sigue sin alcanzar un nivel adecuado de respuesta para los niveles de desarrollo del país.

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 28 de un total de 222 países⁹, con 328 presos cada 100.000 habitantes. Uruguay es así uno de los países de América Latina que tiene más presos, muy por encima de otros países del continente como Perú (267 presos cada 100.000), Chile (229), Colombia (226), Paraguay (180), México (169) o Argentina (167).

⁹ Comparación realizada en base a la medición del Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres, <www.prisonstudies.org>.

GRÁFICO 1: Tasa de prisionización (c/100.000 Hab.) de distintos países del mundo



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto de Investigación en Política Criminal de la Universidad de Londres

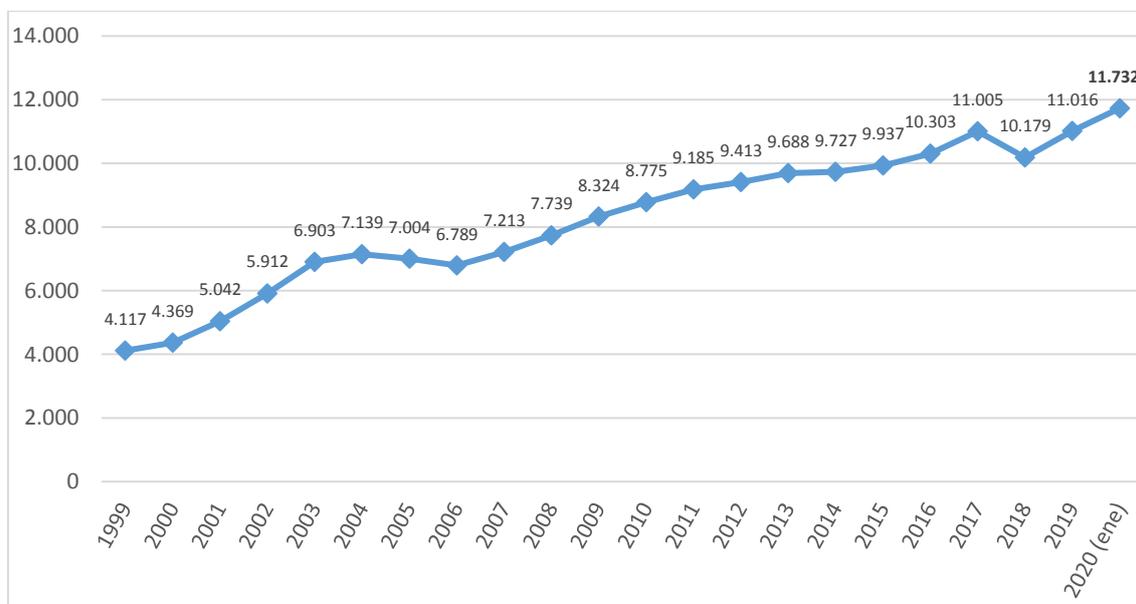
La población penitenciaria no ha parado de aumentar desde 1999, momento en que el país tenía unos 4.000 presos, mientras en noviembre de 2019 teníamos la cifra récord de 11.574.¹⁰

¹⁰ La cantidad de población privada de libertad siguió creciendo. Ya en enero la cifra llegó a 11.732 internos, según datos del INR.

Además, la prisionización afecta muy especialmente a los jóvenes, en un país con una estructura demográfica particularmente envejecida. Según un reciente informe del Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el 0,88% de los jóvenes hasta 29 años se encuentran privados de libertad (es decir, casi uno cada 100), cifra que es tres veces más que en la población no joven, que es el 0,26%. Y si se observa solo la población joven masculina, la cifra se eleva al 1,66%, frente al 0,53% de los varones mayores a 29 años¹¹.

Aclarar los motivos por lo que Uruguay tiene tantos presos en comparación con muchos países que tienen mayores niveles de criminalidad, desigualdad y conflictividad, es algo que escapa a las posibilidades de este informe. Sin dudas que es materia para estudios y debates en profundidad.

GRÁFICO 2: Evolución del promedio anual¹² de personas privadas de libertad (1999-2020)



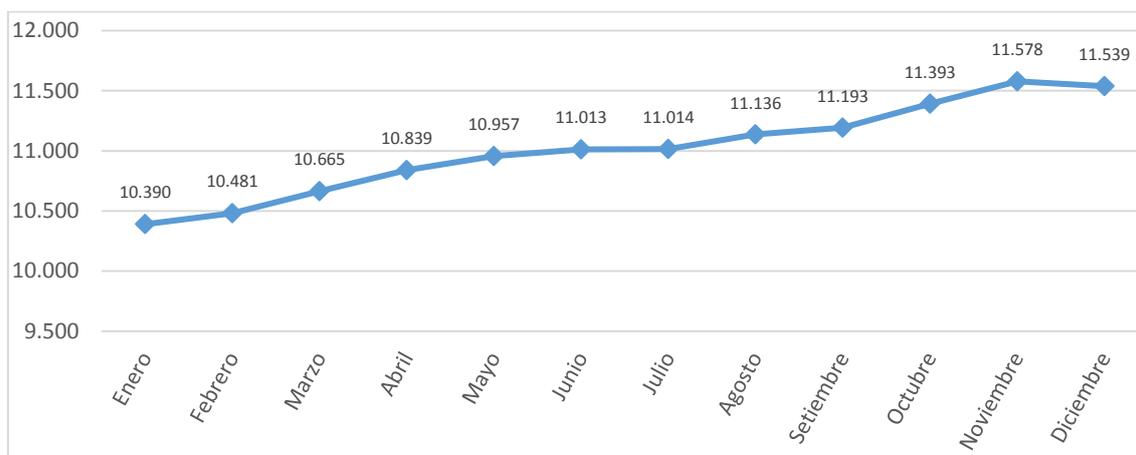
Fuente: Elaboración propia en base a (OPP) *Reporte Uruguay 2015* e información proporcionada por el Ministerio del Interior.

Cabe anotar que en noviembre de 2017 se registró una caída en la cantidad de personas privadas de libertad, probablemente debida a la puesta en marcha del nuevo Código de Proceso Penal. Pero pocos meses después, ya en el segundo semestre de 2018 la población de personas privadas de libertad volvió a retomar su ritmo de crecimiento, característico de las últimas décadas. En el 2019 la población penitenciaria continuó creciendo ininterrumpidamente; en promedio creció un 8% respecto a 2018.

¹¹ (INJU) Balance del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025, p. 373.

¹² Excepto en el 2019, que se tomó el último dato del mes de Junio por no contar con la información de todo el año y en el 2020, que se tomó el dato de fines de Enero.

GRÁFICO 3: Evolución mensual de la cantidad de personas privadas de libertad¹³ (2019)

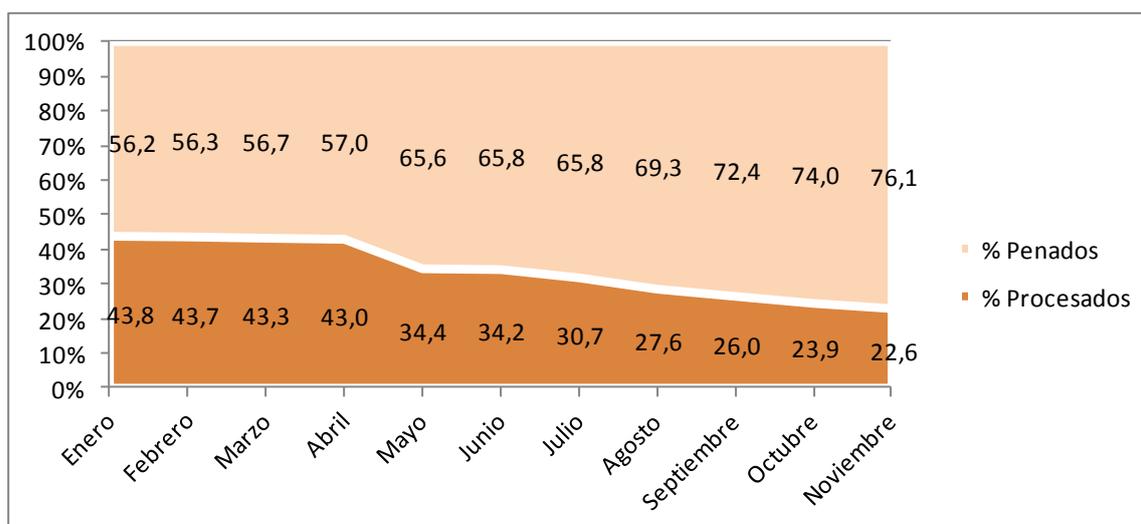


Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

La proporción de presos sin condena ha continuado disminuyendo en 2019, consolidando la tendencia positiva observada en el 2018. En noviembre de 2019 esta proporción era de 22,6%, lo cual es un cambio sustantivo teniendo en cuenta que la cifra rondaba históricamente el 70% del total de personas privadas de libertad.

Esta evolución ha significado un cambio positivo propiciado por la reforma del Código del Proceso Penal. Se debe tener en cuenta que la incertidumbre procesal es un factor que dificulta las perspectivas de reinserción, es un elemento de inseguridad para la convivencia y para conformar proyectos vitales, y se vuelve de hecho un adelanto de pena que vulnera las normas básicas.

GRÁFICO 4: Evolución mensual de la situación procesal de las personas privadas de libertad (2019)



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

¹³ Se toma la población del último día de cada mes.

¿Para qué la cárcel? ¿Más presos y menos delitos?

La cárcel, como la conocemos ahora, surge a fines del siglo XVIII dejando atrás las penas bárbaras o arbitrarias donde “el otro”, “el raro”, “la bruja”, “el enemigo”, “el infractor” era sometido a torturas y al destrozamiento de su cuerpo en la plaza pública como parte de un espectáculo para toda la familia. Escribieron los pensadores de la Ilustración que “el delito es patético”, esto genera dolor, sacude los sentimientos y los sentimientos nublan la razón, llevando a reacción lejos del sano raciocinio. La “reforma penitenciaria” nace con el florecimiento de las ideas de libertad junto a la creación de la cárcel planteando, ya entonces, la necesidad de su adecuación¹⁴ a los hechos cometidos y a fines sociales. Siendo la reacción humana ante la agresión o ante lo que vive como una agresión, responder de idéntica o similar manera, los Estados han recogido, en sus Constituciones, el llamado a superar esa reacción con un mandato constructivo: “las cárceles no deben ser para mortificar sino para reeducar”¹⁵.

El precepto Constitucional parece ser un llamado para que la sociedad no responda al acto reflejo de “solo castigar” a quien provocó dolor —de distintos grados, siempre lamentables— a otros.

El sistema penitenciario es un servicio público más. Pero, a diferencia de la mayoría de los servicios públicos, existe una difusa pero acendrada noción en buena parte de la opinión pública, de que ese servicio es para “los otros”, aquellos otros que cometieron o cometerán un delito, por lo cual no constituye para amplios sectores una prioridad para la inversión del Estado.

Más aún, suele pensarse y decirse que dado su poder de “incapacitación” de infractores (“mientras está preso no delinque”) la magnitud del sistema es garantía de que el monto total de delito bajará. Suele presentarse como una tentadora noción creer que el problema de la transgresión delictiva queda controlado en la medida que se logre encapsular o encerrar a sus autores en medios ajenos al metabolismo de la sociedad. Como si no fueran a volver a ella, como si no tuvieran familiares o allegados en ella, como si no tuvieran múltiples maneras de seguir interactuando con ella, aún a la distancia.

Muchos años de experiencia en ciencias penitenciarias, investigación social y políticas públicas en el mundo indican que eso no es así: más cárcel, más presos, no es sinónimo de más seguridad. Es más: a veces implica todo lo contrario.

Siendo entendible la desesperación que provocan los efectos de delito, nada indica que el crecimiento desmedido del número de presos, en sistemas con penas duras, largas y sin beneficios excarcelatorios (sistema de redención de penas o libertades según buena conducta o mecanismos de créditos) y con condiciones de prisión severas (pobre nivel

¹⁴ Beccaria, César, “De los delitos y de las penas”, entre otros.

¹⁵ Constitución de la República, art. 26.

de actividades, encierro) sea un factor que reduzca la criminalidad futura. Lejos está de ser cierta la aseveración de que “a más presos menos delitos”.¹⁶

Todo indica que un sistema cuando es ineficiente (pobre en su capacidad de rehabilitación) es fuente exponencial de nuevos delitos: quien sale del sistema lo hará afectado de nuevas patologías de salud mental, sin habilidades sociales, con rupturas familiares y sociales, con códigos y conductas institucionales consolidadas y reñidas con la vida en libertad, por lo que es predecible que cometerá más y más antisociales acciones.

Por otro lado, todos los días hay personas que salen de la cárcel y se integran al torrente de la sociedad. Cuanto más grande es el sistema penitenciario, más ineficientes se vuelven y peores son sus condiciones, generando un espiral de deterioro de difícil retorno en el que los que salen del mismo lo hacen en peor situación, con menos o nulas herramientas para una vida pacífica, reforzando el espiral de violencia.

Según información del INR, egresan entre 6.000 y 6.500 personas por año e ingresan alrededor de 6.000¹⁷.

Lo que pasa en las cárceles pasará en las calles. Sus problemas y sus violencias, lejos de disiparse, volverán a reventar en las calles si no son tratados mientras se puede.

Política criminal, política penitenciaria

La magnitud y características de un sistema penitenciario no es un hecho dado de la naturaleza o de las características dadas de una sociedad, sino el resultado complejo y aluvional de cientos de decisiones tomadas por actores públicos, instituciones y regulaciones legales. Aunque sea “por defecto”, ese conjunto de decisiones conforma la “fotografía” de un momento histórico del sistema penitenciario.

En la medida que esa imagen es el resultado de lo que hace un cúmulo de actores institucionales y sociales –variados mandatos, roles e incluso visiones de lo necesario– no es fácil conformar una política pública, definida esta como conjunto racional, fundado, evaluable, consensuado y sostenido en el tiempo para resolver un problema que afecta el desarrollo de la población.

Avanzar en una política pública para la privación de libertad –la que es parte de la política pública, parte de la política social y parte de la política criminal– es la manera de afinar los componentes –programas, acciones, articulaciones, reformas, transformaciones– de cada una de ellas.

¹⁶ Coyle, Andrew. Prisons in context, Universidad de Cambridge, Handbook on prisons.

¹⁷ Al momento de la redacción de este informe no contamos con estos datos actualizados a 2019.

Un equipo de investigadores convocado por el Instituto de Investigación de Política Criminal del Reino Unido¹⁸ señala que existe una tendencia global a aumentar la cantidad de personas privadas de libertad en el mundo (“en el año 2000 el total de presos en el mundo era de 8.7 millones. Desde entonces la prisionización global en el mundo ha crecido en un 20%, hasta llegar al total actual de unos 10.4 millones”). Sin embargo, señalan que las tendencias no son uniformes y que como resultado de políticas específicas, muchos países que tenían sistema penitenciario de magnitud, reorientaron esa tendencia. Concluyeron que la prisionización excesiva tenía efectos contraproducentes, ya que pasado cierto punto de equilibrio (algo así como “la cantidad de privados de libertad o de incapacitación mínima requerida”) ese peso penal comenzaba a generar más delitos, fruto del contagio carcelario, los daños cognitivos provocados en los presos por penas largas y malas condiciones de prisión, las altas tasas de reincidencia, el funcionamiento de las cárceles como focos de generación de violencias y grupos para delinquir organizados.

Hay países que multiplicaron su población penitenciaria, ante auges delictivos o conflictos sociales reales o sentidos y por falta de políticas públicas (El Salvador, Brasil, Colombia, Tailandia, Turquía) lo que llevó a un crecimiento demográfico penal que colapsó sus sistemas penitenciarios, generando nuevas fuentes de violencia. Otros países, a veces luego de crecimientos de sus sistemas penitenciarios que vieron como altamente perniciosos en el mediano plazo, como Rusia, Italia, Rwanda, Finlandia, Trinidad y Tobago, tomaron “paquetes” de medidas de política penitenciaria para –con muchas diferencias y matices entre sí y según sus propias culturas locales– ajustar sus sistemas, achicarlos en volumen para poder financiarlos, generar medidas alternativas para delitos leves, trabajar sobre penas cortas y comunitarias, programas de salud mental y adicciones y focalizar la seguridad sobre los delitos graves.¹⁹

Es objeto de estudio en todo el mundo el proceso que viven actualmente los Estados Unidos. Ese país ha sido famoso por décadas por tener el sistema penitenciario de mayor magnitud y severidad del mundo: 655 presos cada 100.000 habitantes (dos veces más que Uruguay), 2.121.600 presos, cárceles masivas y de máxima seguridad, pocos contenidos de rehabilitación, programas o penas alternativas, redenciones o beneficios excarcelatorios.²⁰

Las novedades que surgen ahora en Estados Unidos vienen a revertir décadas de política criminal y penitenciaria dura, quizás recogiendo la prédica de muchos académicos, políticos y profesionales de la sociedad civil.

En diciembre de 2018, el Congreso de Estados Unidos aprobó la “First Step Act” (Ley de Primer Paso), firmada por el Presidente Trump, fruto de un largo proceso legislativo y acuerdo final del Partido Demócrata y el Republicano para cambiar la política

¹⁸ Andrew Coyle, Helen Fair, Jessica Jacobson, Roy Walmsley, “Prisionización en el mundo. La situación actual y alternativas de futuro”, editado en 2016.

¹⁹ Andrew Coyle, Helen Fair, Jessica Jacobson, Roy Walmsley, “Prisionización en el mundo. La situación actual y alternativas de futuro”, editado en 2016.

²⁰ Resumen mundial de prisiones. (“World prison brief”, indicador mundial de prisiones del Instituto Birkbeck de la Universidad de Londres y el Instituto de Investigación sobre Crimen y Justicia del reino Unido).

penitenciaria de décadas. Basado en un trabajo de relevamientos estadísticos e investigaciones sociales de una coalición de organizaciones de sociedad civil y académicos, la nueva ley se propone llegar a bajar a la mitad la población penitenciaria, plantea un proceso incremental de medidas de política penitenciaria y desde ya plantea cambios para fomentar penas cortas y con contenidos educativos, programas de salud mental, conexión de las cárceles con las comunidades, tareas de prevención y reforma de las grandes instituciones. El objetivo: reducir la reincidencia. “La nueva ley ofrecerá a los privados de libertad más acceso a educación, aprendizaje de oficios y herramientas para superar los problemas que los llevaron a la cárcel”.²¹

La First STEP Act aprobada por el Congreso de EEUU es una ley votada mediante acuerdos entre partidos, respaldada por la iniciativa #cut50, llevada adelante por una coalición de organizaciones en favor de una reforma penitenciaria capaz de reducir la población carcelaria a nivel nacional a la mitad. Además de reducir la población carcelaria, la iniciativa busca lograr un sistema de justicia penal humanista y no punitivo y desde ese enfoque ser apto para reducir la reincidencia.

La First STEP Act se inspira en muchos programas que se están implementando con éxito actualmente en Texas. La iniciativa de reforma penitenciaria en Texas comenzó en 2007, cuando el Estado se encontró con una población carcelaria insostenible, en crecimiento y con altos índices de reincidencia. En lugar de construir más cárceles, seguir gastando y generando más reincidencia, los legisladores de Texas adoptaron un nuevo enfoque. El Estado trabajó hacia la reducción de las tasas de encarcelamiento para delitos menores y derivando a infractores con problemas de consumo a juzgados especializados en drogas (*drug courts* o justicia terapéutica). Además, el Estado de Texas priorizó reducir las tasas de reincidencia volcando recursos a programas de rehabilitación e trabajo post penitenciario. Texas ofrece ahora muchas más enseñanza de oficios, educación académica, rehabilitación de adicciones. Todo ello les permite reducir pena y además les abre puertas a la hora de salir en libertad. Además de ahorrarle dinero al Estado, el nuevo enfoque ayudó a insertar muchas personas liberadas en el mercado laboral, sacándolos del ciclo de la delincuencia.

En 2004, 28% de los liberados reincidían dentro de los siguientes tres años, para el 2018 la cifra se redujo a 21%. Se redujo la población carcelaria y las tasas de delincuencia ahora son las más bajas en décadas. En lugar de construir más cárceles, se cerraron ocho cárceles de adultos y ocho centros de detención para adolescentes. La reforma también permitió que más personas cumplan medidas de libertad condicional, con tratamientos, programas y supervisión, inclusive en casas de medio camino. En 2006, 7.647 de 76.696 personas en libertad condicional fueron regresadas nuevamente a prisión por cometer un delito. Para el 2010, solamente 6.616 de 81.220 personas en libertad condicional volvieron a prisión por reincidir. Las reformas permitieron fortalecer los mecanismos de supervisión y programas comunitarios con mejores resultados, aumentando el número de personas en libertad condicional a 87.304 al 2016, de los cuales solamente 5.097 volvieron a la cárcel por reincidir.

²¹ Brennan Center for Justice. “How the First Step act became law and what happens next”.

Con la First STEP Act, el sistema federal intentará replicar y expandir los éxitos de la reforma penitenciaria de Texas.

Siendo Estados Unidos el país con mayor índice de prisionización del mundo, sostenido durante décadas, el fuerte viraje que empieza a dar a su modelo de política criminal y política penitenciaria, basado en años de estudios y evaluaciones, vale la pena de que sea seguido desde cerca.

Horror, reincidencia, ciudadanía

El horror y dolor que provoca el delito impacta a todos y hace que la opinión pública sea refractaria a la temática penitenciaria. Es comprensible. Pero hay muchos actores sociales –personas e instituciones– que toman otros caminos, entendiendo que el delito –aún grave y chocante– es síntoma de profundos problemas sociales que deben ser atendidos para, justamente, evitar nuevos delitos y reparar con perspectiva de derechos humanos.

Merece recordarse la historia de Gustavo Volpe. Era un brillante estudiante de Medicina, que luego de dar un examen, el 21 de diciembre de 1954, teniendo 22 años, fue muerto al defender a una mujer que estaba siendo robada en un ómnibus. Su madre, Olga²², creó un movimiento de asistencia a la delincuencia juvenil, una de las primeras organizaciones de la sociedad civil del país dedicadas a la rehabilitación de jóvenes infractores. Su tarea seguramente evitó miles de nuevos delitos. Sobre el horror y el dolor construyó ciudadanía. Sobre ella escribió Emilio Frugoni en 1955: “Madre ejemplar que, sobreponiéndose al tremendo infortunio que la hería en pleno pecho, demostraba preocupada por la suerte personal del asesino, en quien veía la trágica encarnación de un mal que corroe las entrañas morales de la sociedad”.²³

Muy remarcable es también la historia de Graciela Barreda y su familia. En 2009 su hijo fue muerto en una rapiña. Tiempo después Graciela empezó a recorrer las cárceles para tener charlas con los internos sobre la importancia de cuidar la vida de todos y empezó también a gestionar diversas iniciativas para mejorar las condiciones de reclusión para que las mismas sean realmente preventivas de la violencia. Graciela es hoy la portavoz y una de las promotoras de la Asociación de Víctimas y Familiares y Víctimas de la Delincuencia. Entre otros logros, impulsó la ley 19.039 de reparación a las víctimas de delitos violentos, participa de múltiples actividades de apoyo a actividades de rehabilitación y es muy activa en muchas de las acciones de la Dirección Nacional del Liberado, ayudando a lograr capacitación, vivienda y empleo a quienes salen de la

²² Olga Lanari de Volpe nació en 1907 y murió en Montevideo el 16 de mayo de 1967. Ingresó desde muy joven en la Federación Sudamericana de Asociaciones Cristianas de Jóvenes. Trabajó como administradora en el Campamento Internacional de Piriápolis, ubicado en la falda del Cerro del Toro. Fue Presidente de la Comisión Directiva de las Industrias de Buena Voluntad desde 1968 a 1974. Presidente del Movimiento Nacional Gustavo Volpe desde 1974 a 1977.

²³ Artículo de Emilio Frugoni publicado el 12 de enero de 1955.

cárcel. También, por supuesto, trabaja con víctimas del delito. También, al igual que Olga la madre de Gustavo Volpe, seguramente está evitando que ocurran cientos de delitos. Sobre el horror construye ciudadanía.

Sobre el horror construir ciudadanía es también la tarea del Estado. Si dos personas pudieron lograr todo esto, mucho más debemos esperar de la política pública.

Seguridad ciudadana y cárcel

La inseguridad pública –contracara de la “seguridad pública”-, resultante de haber sido víctima de delitos, de tener noticia de ellos o de creer que hay alta o inminente probabilidad de sufrirlos en carne propia– es uno de los temas centrales de preocupación en América Latina y en muchos países del mundo. También lo es en Uruguay.

El delito daña, deja huellas y el temor a sufrirlo también afecta no solo la convivencia sino también el estado general de la opinión pública, el ánimo de gobernantes y legisladores, el espíritu con que se encarán los problemas sociales e incluso llega a afectar la gobernabilidad de un país. “La inseguridad también produce efectos colectivos: cambia la manera como las personas construyen sus vínculos sociales, altera su relación con la comunidad y el espacio en que se desenvuelven y favorece los procesos de exclusión. La inseguridad genera el abandono de los espacios públicos en las ciudades, propicia la aparición de barrios cerrados y provoca desplazamientos de personas y comunidades. En las comunidades donde el crimen se asienta, el tejido social puede debilitarse o desarticularse, menguando las posibilidades del desarrollo en comunidad”.²⁴ El impacto sobre la estabilidad democrática también se siente: “La gobernabilidad democrática puede verse afectada negativamente en lugares en los que la victimización y el temor al delito favorece el respaldo a las políticas represivas. Asimismo erosionan la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en la provisión de seguridad legal por parte del estado. La inseguridad inhibe la consolidación de la democracia”.²⁵

La comisión de delitos sigue muy diversos derroteros. Su prevención no es una ciencia exacta y son múltiples los esfuerzos que realizan los Estado para evitarlos. Si hay algo claro en su génesis, desarrollo y diversificación, es que el delito tiene múltiples causas, lo que dificulta su previsibilidad. Se trata de un fenómeno complejo que puede obedecer a distintos factores (ambientales, situacionales, constitutivos, sociales, culturales), donde las más diversas dimensiones de la naturaleza humana entran en juego. En medio de muchas interrogantes, hay muchas cosas claras en la experiencia de políticas de las últimas décadas.

²⁴ Seguridad ciudadana con rostro humanos: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano.

²⁵ Seguridad ciudadana con rostro humanos: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano.

Siendo la actividad de policiamiento (vigilancia, control, contención, represión, imposición de la ley) uno eje fundamental del orden democrático, la misma es totalmente insuficiente para bajar significativamente los índices delictivos.

Es estéril y hasta contraproducente enfrentar el delito sin un análisis constante de su génesis, de manera de poder comprenderlo para superarlo como práctica social de agresión o supervivencia.

Las neurociencias han sido concluyentes en los últimos años sobre los efectos devastadores que tiene la “mala crianza” –en condiciones de pobreza, carencia alimentaria en particular de micronutrientes, inseguridad, estrés, agresión, adversidades, abandono familiar y afectivo– ya no solo sobre las capacidades cognitivas sino sobre la capacidad empática. Las millones de conexiones neuronales de los primeros meses de vida, cuando el cerebro se “enciende”, no se realizan adecuadamente en esos contextos –de pobreza material muchas veces pero sobre todo de pobreza afectiva y humana fruto de compleja acumulación de variables– por lo que luego la persona adolescente o adulta no podrá “ponerse en el lugar del otro”. Esto es, sentir su dolor.

La seguridad empieza por lo tanto en la cuna y en las condiciones familiares de crianza.

Dice Cristina Lustenberg, experta en el tema: “Los niños que sufrieron deficiencia severa de hierro durante los primeros años de vida tienen más riesgo de tener ansiedad y depresión así como de tener conductas delictivas durante la adolescencia temprana. (...) En la primera infancia, las funciones de la política pública son fundamentales. A lo largo del ciclo vital de los niños, estos enfrentan riesgos que amenazan su bienestar, estos riesgos son multicausales y están eslabonados temporalmente. El nivel de vulnerabilidad en una etapa aumenta la probabilidad de riesgos en etapas posteriores. La primera infancia es un eslabón de riesgos o de oportunidades que depende de lo que las familias y las políticas públicas sean capaces de hacer, de allí la importancia de llevar adelante políticas en torno al desarrollo infantil temprano”.²⁶

Contextos sociales negativos para la convivencia y de alto riesgo para una de sus etapas cruciales –la crianza– son fuente evidente para el surgimiento de transgresiones.

“El tejido social puede reconfigurarse de manera negativa y dar lugar a un orden social basado en la amenaza y la violencia. En algunos casos, las organizaciones criminales pueden llegar a imponer sus propias reglas, proveer bienes y servicios que suplantán al Estado en sus funciones y ofrecer protección ante el robo y la violencia, suministrando justicia propia fuera de la ley. Los bajos niveles de desarrollo social y la escasa presencia institucional facilitan el surgimiento y la expansión de organizaciones criminales en estos términos y, a su vez, la situación de inseguridad dificulta el acceso de estas comunidades a servicios y oportunidades. Las reglas informales impuestas por los grupos criminales varían de barrio en barrio, de favela en favela, de colonia en colonia. Las facciones criminales irrumpen en la vida social y dejan secuelas profundas

²⁶ Cristina Lustenberg. La infancia primero. Hacia un sistema integral de protección a la infancia. En “Uruguay + 25, documentos de investigación”, Astur-Trilce.

en las poblaciones que, de hecho, suelen encontrarse en situaciones de marginalidad y exclusión”.²⁷

La violencia que surge en la sociedad se traslada a la cárcel y de la cárcel vuelve potenciada a la sociedad cuando no existen “filtros” que transformen la deshumanización, la falta de empatía, la falta de habilidades, las carencias (de salud, educación capacitación) más diversas.

El tejido de convivencia pobre en humanización (baja densidad de oportunidades pro sociales de desarrollo, relacionamiento y crecimiento), ya sea este en un barrio o en una cárcel, es la fuente de la violencia. Intervenir estos tejidos de convivencia con inyecciones de humanización, es la única forma de prevenir y cauterizar las fuentes de violencia y los actos de agresión, sometimiento o daño físico a terceros.

La Humanidad, frente al horror de la II Guerra Mundial, plasmó en la Declaración Universal de Derechos Humanos lo que entendió la única fórmula posible para evitar la violencia y la muerte: “la dignidad y los derechos humanos son la base para que haya libertad, justicia y paz”.²⁸ Y válido esto entre países, también es válido entre personas: la pista para evitar la violencia y la muerte en la convivencia es que todas las personas puedan desarrollar sus derechos. ¿Qué significa esto? Que si las personas tienen acceso a la salud (a la salud general, a la salud mental, a la salud para evitar el consumo problemático de sustancias), a la educación, a la capacitación, al marco familiar de crianza que le permita desarrollar sus capacidades empáticas, al empleo, al techo, a la participación, las posibilidades de que recurra a la violencia como arma para resolver sus conflictos, necesidades o adversidades, serán necesariamente mucho menores que en los casos en que poco o nada de eso ha estado en su vida.

“No habrá derecho a la seguridad sin la seguridad de los derechos”.²⁹ Esta idea fuerza nos convoca a observar la necesidad de humanizar todos los tejidos de convivencia social con el diseño de nuevas herramientas de políticas sociales, capaces de llegar a los micro procesos sociales donde se genera, a veces calladamente, la trayectoria que desemboca en un daño a terceros y da inicio a un espiral de violencia y deterioro.

²⁷ Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano

²⁸ “Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”. Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, Asamblea general de las Naciones Unidas.

²⁹ Pazinato, Eduardo, experto de la Organización de Naciones Unidas sobre Droga y Delito (UNODC), citado en fichas de Gobernanza y Gestión, del programa “Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia” del Banco Interamericano de Desarrollo.

Urbanismo social

Seguridad ciudadana y seguridad pública³⁰ refieren, de manera obvia, directa y primaria, a la tarea de policiamiento. Pero una visión holística –y eventualmente urgente– de política pública también obliga a intervenir creativamente y con perspectiva de derechos humanos, en áreas que influyen directamente en la generación de violencia.

Hay tres áreas o focos sobre los cuales trabajar para bajar la violencia social y por ende la inseguridad, complementarios de otras líneas de acción, entre ellas las tradicionales de imposición de la ley (orden público, policiamiento, control, patrullaje, vigilancia, etc).

Así, los trabajos sobre el sistema educativo formal e informal (evitar la deserción en todos sus niveles, en particular la escolar y la liceal), el desarrollo de programas de integración socio cultural integral en los barrios y zonas de mayores carencias y vulnerabilidad socio penal (la integralidad implica todas las dimensiones de lo humano, desde el ocio hasta la salud mental), junto a contar con un servicio penitenciario de calidad, educativo y rehabilitador, son –además de las ya referidas acciones de orden público– las claves centrales para disminuir la violencia social.

En lugar de ser áreas estancas para intervenciones separadas y descoordinadas, donde cada sector del Estado lleve adelante su agenda específica, educación (formal y no formal, incluyendo capacitación para el mercado laboral) desarrollo socio cultural de las áreas vulnerables socio penalmente y un servicio público penitenciario de calidad (generador de ciudadanía) pueden ser las bases para frenar violencias crecientes.

Las intervenciones en estas áreas, así como la información que se sustentan y producen, deben ser complementarias, ya que su esencia, sentido y objetivo es el mismo: humanizar las relaciones humanas para evitar la violencia.

Mejorar el sistema penitenciario es clave para mejorar la seguridad pública. O en otras palabras: no mejorará la seguridad pública sin una inversión fuerte en el sistema penitenciario y una mejora continua de la “reforma penitenciaria”, que asegure que quien ha delinquido pueda rendir cuentas con transparencia de lo realizado, pero a la vez reparar y repararse de manera de no volver a utilizar la violencia.

Solo un sistema penitenciario eficiente puede bajar la reincidencia. La mejora del sistema penitenciario puede significar en el corto plazo la ocurrencia de muchos miles de delitos menos.³¹

³⁰ El uso de los dos términos tiene referencias diferentes, pero superan los objetivos de este reporte.

³¹ Aunque la medición de la reincidencia en el país, que las autoridades marcan en un 65%, es débil en su rigor estadístico, requiriendo recursos y coordinaciones interinstitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Judicial para una mejor mensura, es bastante evidente empíricamente que en las unidades donde hay oportunidades socio educativas las reincidencias son mucho menores que en los lugares de baja actividad educativa.

En palabras de un líder de un grupo delictivo de Guatemala, que experimentó una importante transformación en una cárcel con oportunidades: “La paz en la calle comienza en las cárceles”.³² Y en palabras más pulidas de Naciones Unidas: “Es necesario instrumentar políticas públicas para fortalecer los espacios de interacción y las redes de protección social, como elementos claves en la prevención del crimen. Se requiere una política social y educativa que responda a las vulnerabilidades que las familias monoparentales y los hogares encabezados por mujeres pueden enfrentar en términos de la formación y crianza de los hijos”.³³

Urbanismo social y violencia

Esta nueva “gobernanza” de la política pública requiere que cada área sea asumida en su especificidad. Así, las acciones de orden público o policiamiento no deben confundirse, aunque en algunas circunstancias sean su marco, con las educativas o las de desarrollo sociocultural barrial o con la rehabilitación.

Nuestra Constitución es muy clara: la seguridad en la cárcel es el medio para asegurar el fin educativo y preventivo del delito.³⁴

Más allá del natural control que una estructura de este tipo requiere, la cárcel se vuelve ineficiente y por tanto fuente de seguro de nueva violencia, si reproduce en su interior el enfrentamiento policía-infractor. En la cárcel del siglo XXI la relación entre las partes debe ser educativa, pedagógica, de rehabilitación e integración ciudadana, con el obvio marco de seguridad necesario para ello.³⁵

Este enfoque debería ser una pieza más de un “puzzle” que permita integrar a todos los sectores sociales, en especial a aquellos que por su exclusión social (a veces transmitida por varias generaciones) o acumulación de adversidades de todo tipo, terminan en acciones anti sociales de supervivencia.

Hay muchos ejemplos en el mundo sobre políticas integradas e integrales que han permitido bajar el índice de homicidios de una ciudad complementando los dos pilares

³² La mara salvatrucha. “La paz en las calles comienza en las cárceles”. El País de Madrid, 22 de diciembre de 2019.

³³ Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, PNUD 2013, Informe regional de Desarrollo Humano

³⁴ “En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí solo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito”. Art. 26, Constitución de la República.

³⁵ “La idea central aquí es que las personas que cometen delitos deben ser llamados a rendir cuentas como ciudadanas, deben adoptar un rol activo que implica ciertos deberes, y el castigo debe incluir siempre una promesa de recuperación del estatus pleno de ciudadanía (resultan por lo tanto problemáticas las llamadas consecuencias colaterales del castigo penal). A su vez, los demás ciudadanos y ciudadanas tienen el deber de tratar al delincuente como miembro de la comunidad política en todas las etapas de este proceso y una vez finalizado”. Comentario de Laura Roth introductorio a “Sobre el castigo” de Antony Duff.

que marca la Constitución en el artículo 26: seguridad y educación, control y políticas sociales, seguridad y desarrollo. En términos de Naciones Unidas: seguridad humana.³⁶

Ha habido experiencias muy exitosas –para citar ejemplos cercanos- en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en varias zonas³⁷, en Río de Janeiro³⁸.

Pero una experiencia referente a tener en cuenta, más allá de las particularidades que tuvo, es la ciudad de Medellín, Colombia. La ciudad había llegado a tener índices de homicidio de entre 150 y 300 personas cada 100.00 habitantes, azotada por el narcotráfico, grupos paramilitares, crimen organizado, enfrentamientos políticos armados y delitos habituales en auge. Claramente una realidad muy diferente a la nuestra, pero varias de las “claves” de la intervención en ese tejido social tomado por la violencia, ilustran sobre los caminos que pueden desterrar la violencia. Además de las actividades de imposición de la ley, varias administraciones se sucedieron con una fuerte intervención socio cultural en las zonas más conflictivas, donde germinaban sicarios, grupos delictivos de toda índole y se planificaban secuestros, atentados y delitos diversos. La acción, imbuida de la idea de gobernanza (articulación de todos los actores afectados e involucrados) incluyó obra pública, programas educativos, espacios culturales, iluminación, transporte, construcción de vivienda, re ordenamiento urbano, re diseño de los espacios públicos con múltiples oportunidades para el deporte, programas para niños, jóvenes y adultos mayores, participación de la población local e involucramiento de empresas, sindicatos, municipios, alcaldías y ministerios. “La política de urbanismo social se concentró en reparar el herido tejido físico y social, para darle prioridad a las poblaciones y territorios más pobres, así como a las víctimas de la violencia. Los proyectos integrales urbanos, macro proyectos y otras intervenciones urbanísticas a gran escala y programas sociales, no solo transformaron la fisonomía de la ciudad, sino que la dotaron de una visión programática de futuro y resignificaron su identidad y unidad. Parte integral de esta nueva visión consistía en el reconocimiento expreso de la trágica historia reciente de la ciudad, de las responsabilidades del Estado nacional y municipal en ella, y de la enorme deuda social por superar, a través del reconocimiento a las víctimas del derecho a la justicia la verdad y la reparación. (La experiencia de Medellín) también demuestra como en reformas en instituciones formales e informales, tanto nacionales como municipales, y la resiliencia de algunos sectores de la sociedad civil local, transformaron las relaciones entre el Estado y la sociedad y contribuyeron a encontrar y explorar una salida a la crisis”.³⁹

Intentar un enfoque de urbanismo social que pueda transformar la convivencia en los diversos sectores sociales más carenciados y distantes de los mecanismos de integración

³⁶ Naciones Unidas definió en 1994 la seguridad humana como: “La protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas. La seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales, aquellas libertades que son la esencia de la vida. Significa proteger a las personas de situaciones y amenazas críticas (graves) y más presentes (extendidas) Significa utilizar procesos que se basen en las fortalezas y aspiraciones de las personas. Significa crear sistemas políticos, sociales medioambientales, económicos, militares y culturales que, de forma conjunta, aporten a las personas los fundamentos para la supervivencia, el sustento y la dignidad”. Ver Seguridad Humana en Uruguay, “Un enfoque que abre alternativas”, Naciones Unidas en Uruguay.

³⁷ Ver Programa de Integración Social y Urbana de la Villa 31, Gobierno de la ciudad de Buenos Aires

³⁸ Ver Programa Viva Río

³⁹ Gerard Martin, Medellín, tragedia y resurrección. Mafias, ciudad y estado, 1975-2013.

y movilidad social, existentes en muchas zonas de Montevideo y varias ciudades del interior, constituye un desafío que abarca ministerios, intendencias, alcaldías, empresas públicas, sociedad civil, academia, empresas y sindicatos, en una acción concertada capaz de instaurar nueva ciudadanía en los territorios más vulnerables socio penalmente donde se sufre la violencia y donde también se generan acciones de violencia. Un desafío complejo que abarca un complejo caleidoscopio de instituciones nacionales y locales, pero quizás el único camino para revertir desde su raíz los procesos que terminan en la violencia.

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”.⁴⁰

El mandato constitucional fundante de políticas públicas penitenciarias⁴¹ refiere a la obligación pública de proteger la vida⁴², 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”.

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

⁴⁰ Ana Vigna, *Análisis de datos del Censo Nacional de reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos. Informe final*. 2012.

⁴¹ 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”.

⁴² Art. de la Declaración Universal de Derechos Humanos y Art. 7 de la Constitución.

Fiorella Ciapessoni⁴³, “...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.

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 las 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”⁴⁴. 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”.⁴⁵

En el año 2016 se realizó un censo⁴⁶ de personas en situación de calle⁴⁷ del que surge que el 80% de las personas consultadas tenían trayectorias en instituciones totales (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.

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 dentro del sistema penitenciario el trabajo vincular hacia las familias o allegados de las personas privadas de libertad.

⁴³ Fiorella Ciapessoni, *Contribuciones al entendimiento del vínculo entre encarcelamiento, reingreso y situación de calle*. Cárceles en el Uruguay del siglo XXI, 2016.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ *Ibidem*

⁴⁶ Realizado por el Programa de Atención a las Situaciones de Calle (PASC) del Ministerio de Desarrollo Social.

⁴⁷ 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.

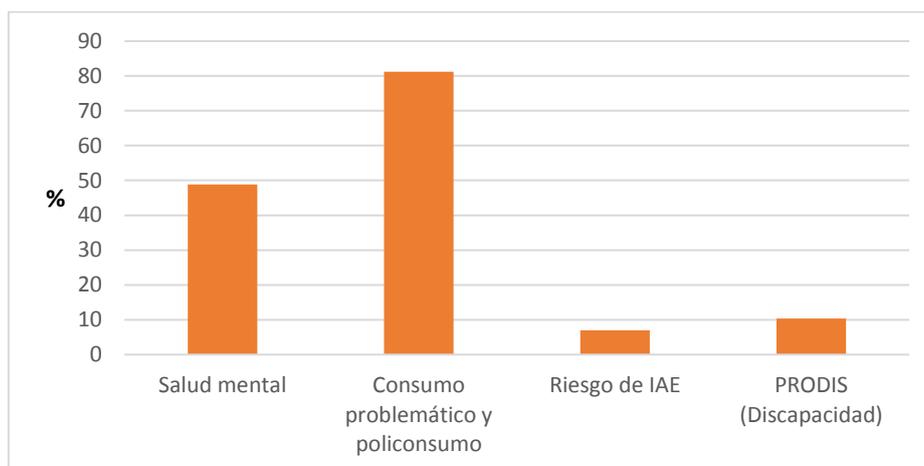
Hay dos variables clave, en muchos casos interrelacionadas entre sí, para entender los procesos que llevan a la transgresión delictual, a la cárcel, a procesos continuos y sin escape de salida y entrada de la misma y deterioro progresivo: salud mental y consumo problemático de sustancias. Factores, que lejos de dar por finalizado el análisis nos señalan: ¿Qué hay detrás de eso? ¿Qué procesos, qué angustias, qué abandonos, qué conformaciones biológicas? ¿Qué se podría o se puede hacer para salir de esos espirales?

En el sistema penitenciario se desconoce la cifra total 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 OASys (“Offender Assessment System”), que a partir de julio de 2018 es una pauta obligatoria de evaluación técnica, realizada al ingreso al sistema penitenciario y para las solicitudes de traslados, libertades anticipadas y salidas transitorias. Igual falta mucho para conocer y tratar el tema de salud mental.

En la entrevista de diagnóstico que se les aplica a las personas cuando ingresan al sistema, se recoge información sobre diversas necesidades de la población atendida. Esto le ha permitido al INR comenzar a producir información regular muy relevante sobre algunas características de las personas que ingresan, aunque actualmente solo se sistematizan los datos que pasan por el centro de diagnóstico metropolitano. No representan estos datos la totalidad de la población penitenciaria, pero el área metropolitana implica la mayoría de la población y por ende las conclusiones sobre ella son altamente representativas del todo.

Allí se puede observar, por ejemplo, que de los ingresos de julio a noviembre, casi la mitad tiene algún problema de salud mental, que más de 8 de cada 10 tienen consumo problemático de drogas, un 10% fue diagnosticado con algún tipo de discapacidad y un 7% presenta algún tipo de riesgo de intento de autoeliminación (IAE).

GRÁFICO 5: Proporción de algunas problemáticas detectadas en los ingresos a la zona metropolitana (Julio - Noviembre 2019)



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

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 ⁴⁸ 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, 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

⁴⁸ “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.

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 no⁴⁹. 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”.

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.”.⁵⁰

Por otra parte, la sistematización de información de los ingresos de la zona metropolitana llevada adelante en el 2019 (obtenida con el protocolo OASys), permite comenzar a obtener una idea más precisa de algunas de las características de los perfiles de los nuevos internos⁵¹.

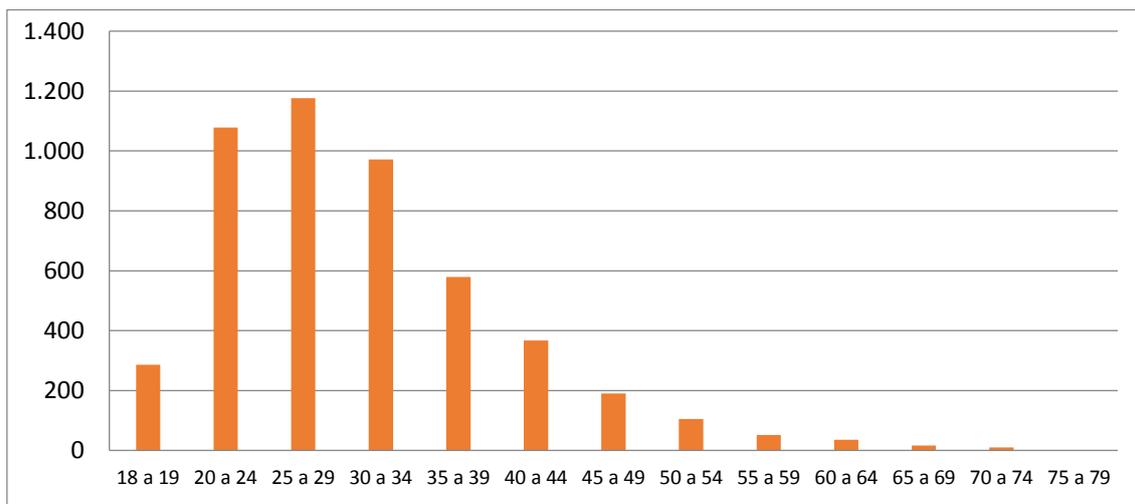
En el período enero-noviembre de 2019, hubo un total de 4.866 ingresos en la zona metropolitana, conformados principalmente por jóvenes (un 52% tenía menos de 30 años). Los tramos etarios que concentran mayor cantidad de ingresos son el de 25 a 29 años, seguido del de 20 a 24. A partir de los 35 años se da un declive notable en los ingresos (reduciéndose prácticamente a la mitad de quienes tienen entre 35 y 39 años en relación al tramo anterior), cada vez más notorio a medida que la edad aumenta.

⁴⁹ 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. “Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar).

⁵⁰ “Desarmando tramas: dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas, Diciembre de 2017 (sin publicar).

⁵¹ Más precisamente, se consideran los ingresos al sistema, no a personas, en tanto una persona puede ingresar más de una vez en el lapso considerado.

GRÁFICO 6: Distribución de ingresos de la zona metropolitana según tramos de edad (Enero - Noviembre 2019)

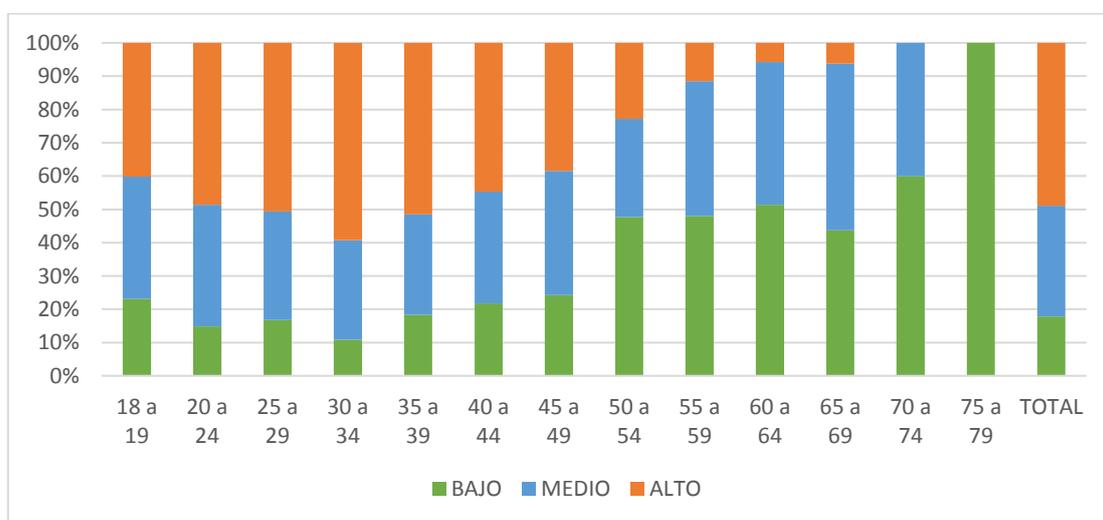


Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el INR.

Una de las características centrales del protocolo de diagnóstico OASys, es que permite evaluar una serie de factores predictores de reincidencia en el delito, que se ponderan y que permiten clasificar a la persona en una categoría de riesgo de reincidencia, que puede ser alto, medio o bajo.

De acuerdo a los reportes de los ingresos a la zona metropolitana de enero a noviembre de 2019, se puede observar que la mitad de ellos presenta riesgo alto, la tercera parte riesgo medio, y casi 2 de cada 10 presenta riesgo bajo. La distribución de los niveles de riesgo varía considerablemente en función de la edad de las personas ingresadas. El rango etario que presenta mayor proporción de ingresos con riesgo de reincidencia alto (casi 6 de cada 10) es el comprendido entre los 30 y 34 años. En el extremo opuesto, a partir de los 50 años los ingresos con niveles bajos de reincidencia superan al 40%.

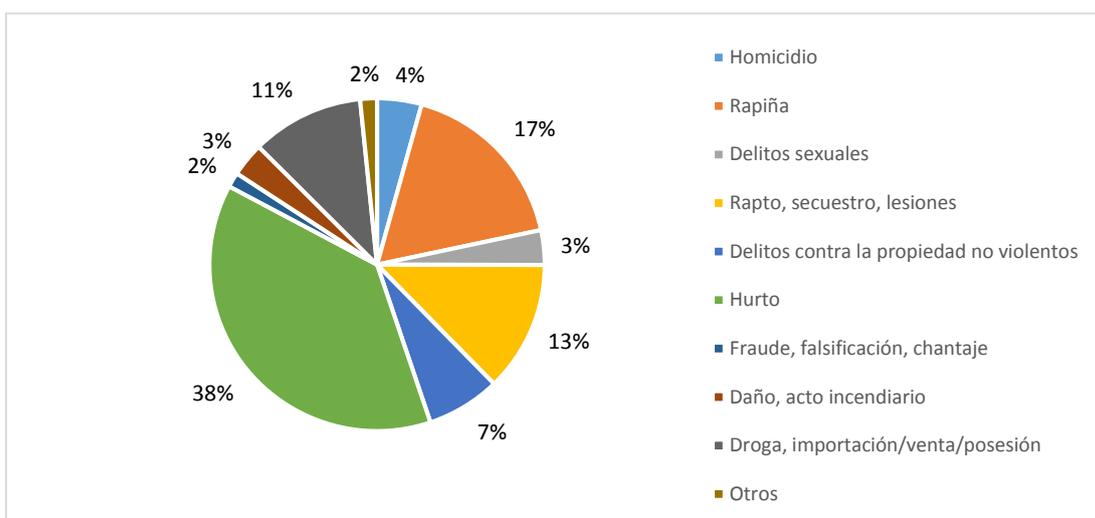
GRÁFICO 7: Distribución ingresos de la zona metropolitana según riesgo de reincidencia según tramos de edad (Enero - Noviembre 2019)



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

En los reportes mensuales también se presenta información sobre el tipo de delito cometido, según la categorización que se realiza en el OASys. La categoría más frecuente es el hurto, que corresponde al 38% de los ingresos, seguido por la rapiña (17%) y en tercer lugar lesiones, raptos y secuestros (13%).

GRÁFICO 8: Distribución ingresos de la zona metropolitana según tipo de delito (Enero – Noviembre 2019)



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

La privación de libertad en Uruguay

En 2010 se inició una “reforma penitenciaria”,⁵² 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.⁵³

El colapso del sistema ha hecho muy ardua su transformación.

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.

⁵² “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.

⁵³ 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.

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.⁵⁴ 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 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.

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.

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.

Durante 2019 se consolidó la difusión del encuadre técnico dentro de las unidades penitenciaria. Desde la dirección del Instituto Nacional de Rehabilitación y en particular desde el impulso de su Sub Dirección Nacional Técnica, se ha trabajado mucho trazando líneas técnicas utilizando como vehículo de ello a las subdirecciones técnicas que tiene cada establecimiento. Es notorio que las Reglas Mandela han comenzado a

⁵⁴ Resolución 1152/2018 del 12 de junio de 2018 del Instituto Nacional de Rehabilitación.

utilizarse como guía para orientar la vida penitenciaria, como piso mínimo para garantizar ciertos derechos. 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.⁵⁵

También se ha incorporado en 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.

Se ha consolidado el uso de 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 otros riesgos, proporcionar información valiosa de gestión”.⁵⁶

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 N° 5).

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 la 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 los que menos actividades productivas o socioeducativas tienen.

⁵⁵ La promoción y difusión de las Reglas Mandela es una preocupación central de nuestra Oficina.

⁵⁶ Presentación del OASyS el 10 de octubre de 2017 por el BID en taller.

Diagnóstico del sistema

A los efectos de establecer un diagnóstico de situación del sistema, tanto para su evaluación como para el desarrollo de políticas, es pertinente valorar el estado de situación del sistema y las condiciones de reclusión y rehabilitación que ofrece como servicio público.

Los dividimos en tres categorías de clara y neta comprensión y con criterios claros que puedan servir para decisiones de política pública.⁵⁷ Utilizamos como base general las normas del sistema internacional de los derechos humanos –que usan todos los organismos y mecanismos de monitoreo de prisiones–, en especial el Pacto de derechos civiles y Políticos, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención contra la Tortura, las Reglas Mandela y el contenido del mandato constitucional nacional de educar y prevenir el delito expresado en su art. 26.

¿Cómo realizamos la valoración? A partir del abordaje de una serie de dimensiones clave observadas en las diversas visitas que realizamos a los centros⁵⁸, elaboramos tres categorías de situaciones. Estas dimensiones que consideramos clave y estratégicas, tomaron en cuenta los derechos recogidos en el sistema internacional de los derechos humanos para las personas privadas de libertad y las normas nacionales.

Hemos identificado con el color verde, aquellos lugares donde existen buenas oportunidades de rehabilitación: acceso a la salud, educación, actividades productivas, buena convivencia, positiva relación pedagógica y educativa entre autoridades, funcionarios e internos, relacionamiento institucional abierto con la comunidad, relación con la familia, conocimiento de las autoridades de la situación de los internos, razonable situación edilicia (estructura, servicios, mobiliario, luz, agua, baño), capacitación, deporte y fomento de proyectos para el egreso.

Identificamos con color amarillo aquellos lugares que no alcanzan los objetivos anteriores o que los tienen parcialmente. A veces refiere a unidades que por su tamaño o por no haber completado proceso de reforma cabal, no logran dar una asistencia pareja a todos sus internos. También a unidades que pueden tener algunos rubros muy positivos pero que presentan aspectos centrales sin resolver, como la inseguridad, régimen regular y estable de salida al patio y al aire libre, acceso a la salud.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ A través de una intensa tarea de elaboración y discusión dentro de nuestro equipo a lo largo de estos cuatro años (y aún en proceso), elaboramos un instrumento de monitoreo que sirve como guía para la valoración de los centros, reuniendo elementos cualitativos, cuantitativos, entrevistas y observaciones individuales y grupales. Este instrumento tomó en cuenta los manuales de la Asociación de Prevención de la Tortura, guías del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el manual “La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos” de Andrew Coyle del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, las guías de la UNODC (organización de Naciones Unidas para el Crimen y las Drogas)

Asimismo hemos calificado de trato cruel, inhumano y degradante a aquellos lugares donde las condiciones implican una situación aflictiva que más allá de la penuria que provoca la pérdida de la libertad y donde las condiciones de convivencia, ya sea por uno, unos pocos o muchísimos factores, implican un sufrimiento que podría y debería evitarse (cruel), que contraría la dignidad humana pues dificulta o impide el desarrollo de sus potencialidades (inhumano) o degradante (colocada en esa posición, la persona empeorará y descenderá en sus capacidades y posibilidades de una vida digna e integrada a la comunidad).⁵⁹

Hay algunos factores que por sí solos son determinantes de que las condiciones del lugar son crueles, inhumanas o degradantes. Por ejemplo la ausencia de un régimen de patio que se cumpla regularmente, el predominio total del encierro en la vida cotidiana, son indicadores que en ese lugar las personas no están trabajándose un futuro, por lo que la prisión deja de cumplir la finalidad requerida por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos para estar dentro de la “dignidad inherente al ser humano”: dice el art. 10 de esa norma que “el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados”. Las “Reglas Mandela” estipulan un mínimo de una hora de patio al aire libre por día. La ausencia de ese “mínimo de mínimos” es indicativa de que existen otras carencias muy graves en cuanto al legal cumplimiento de la pena.⁶⁰ La norma es obviamente importante en sí misma: un espacio diario de estadía al aire libre de quien está privado de libertad parece un mínimo básico para la salud mental, el equilibrio emocional, una relación correcta con los demás y un estado de ánimo llevadero. Cuando eso no ocurre – nótese que estamos señalando un mínimo muy básico– eso es indicativo de muchas otras afectaciones que ocurren en cascada y que son síntoma de problemas serios. Si la persona no sale de la celda con regularidad diaria, eso significa que la violencia intracarcelaria existente lo impide, que está llevando una vida en reclusión que lo aleja de las características de lo que será luego la vida en libertad, que no hay funcionarios para que el régimen de patio se cumpla y que si no hay funcionarios para ese mínimo espacio de expansión tampoco los hay para ir a la policlínica, ser llevados a las aulas, recibir y tramitar solicitudes o para generar actividades educativas. Ausencia de patio regular ya, por sí solo, descriptor de condiciones inhumanas que violan las previsiones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las demás normas citadas. Lo mismo puede decirse de otras dimensiones previstas en otras normas, como el acceso a salud, educación y trabajo, acceso a actividades religiosas, abogado, visita, comunicación o las características básicas de los lugares de alojamiento (luz, aire, agua, saneamiento, limpieza). Rara vez estas carencias se dan de forma aislada y su ausencia suele ser parte de una falta de “programa” de tratamiento o de ausencia de “sustentación” del sistema de convivencia que, lejos de orientarse a la rehabilitación, queda, en algunos casos, limitado a la mera contención, violentando las normas nacionales e internacionales.

⁵⁹ “Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano” Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 10, ratificado por Uruguay.

⁶⁰ “Reglas Mandela”. Normas Mínimas de Naciones Unidas para el tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas, con el voto de Uruguay.

De acuerdo a esto, tomamos “indicadores estratégicos de situación” elementales para nuestra valoración:

- 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.

¿Por qué no definimos las peores condiciones de reclusión como tortura? La tortura tiene una definición muy precisa en el plano internacional que luego es tomada, con algunas variantes leves, en las legislaciones nacionales. La Convención contra la Tortura, norma de referencia, dice que ella es “todo acto por el cual se inflija intencionalmente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales”, pero establece que esas acciones deben ser realizadas por los funcionarios con determinada finalidad: intimidar, coaccionar, cualquier razón basada en la discriminación. Por lo tanto, las condiciones generales de reclusión o la situación de una unidad o sector, entendemos no puede calificarse como tortura, ya que no son un conjunto de actos determinados por una finalidad sino una decaencia estructural de un servicio con vulneración de derechos y generación de penurias. Son, entonces, trato cruel, inhumano o degradante. Creemos que tampoco corresponde usar expresiones genéricas como “malas” o “inadecuadas” condiciones, sino usar los términos del derecho internacional de los derechos humanos apropiado para las circunstancias en que la prisión no tiene los elementos básicos para cumplir su fin rehabilitador y respetuoso del amplio concepto y alcance de la dignidad humana.

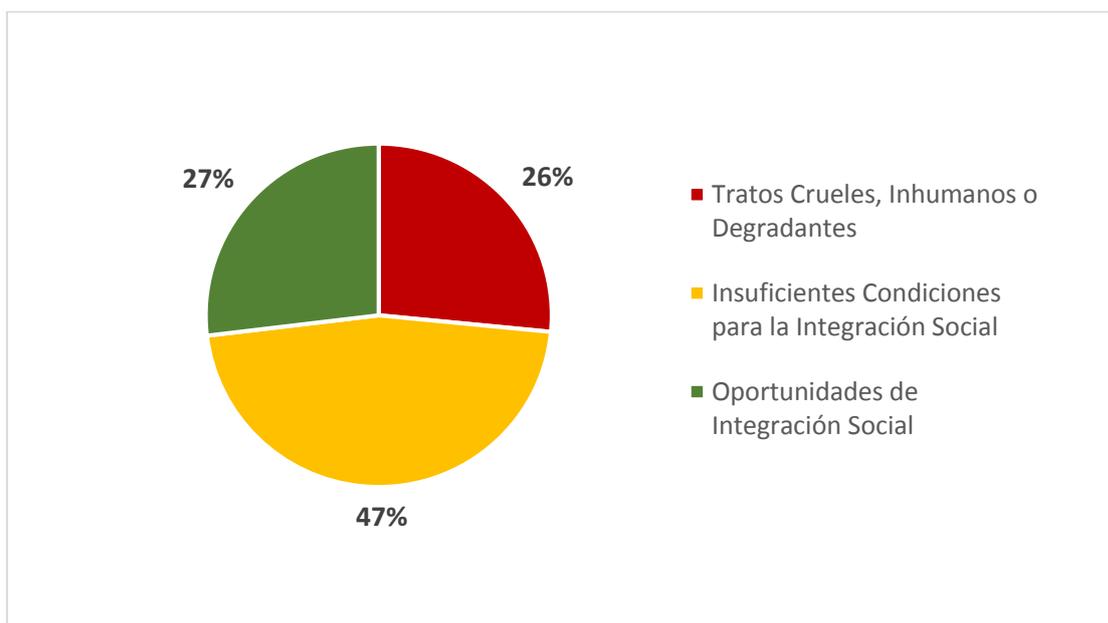
El anterior listado permite distinguir que aun en locales con serias dificultades edilicias o carencias de algún tipo, el buen accionar de directores o referentes, sumado a contar con un proyecto de centro que tiene el compromiso de sus funcionarios, logra conformar una cotidianidad positiva, desde la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

Si bien observamos el cumplimiento (o no) del rol pedagógico-educativo de las autoridades y de los funcionarios, como uno de los indicadores a tener en cuenta en la evaluación de las distintas unidades, nuestra categorización no es necesariamente una evaluación de su gestión. En muchos casos, hay condiciones degradantes que trascienden los esfuerzos y los significativos logros de algunas direcciones, mientras que en otras unidades en las que se cuenta con mejores condiciones para trabajar, la intervención penitenciaria está muy por debajo de la potencialidad de estas unidades para brindar plenas oportunidades de rehabilitación.

En suma, 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).

De acuerdo a la evaluación realizada, en 2019 el sistema penitenciario presentaba buenas posibilidades de integración social y rehabilitación para el 27% de sus internos, insuficientes posibilidades de integración social y rehabilitación para el 47% de los internos, y condiciones de trato cruel, inhumano o degradante para el 26% de los mismos. De acuerdo a esto, el 73% de la población penitenciaria está alojada en lugares que no ofrecen las posibilidades de rehabilitación necesarias para facilitar su reinserción social. La valoración de 2019 marca una mejora de las condiciones con respecto a años anteriores (26% con oportunidades de integración social, 39% con insuficientes oportunidades y 35% con condiciones de trato cruel, inhumano o degradante en Informe 2018). Aunque persisten importantes condiciones insatisfactorias, la mejora seguramente es resultado de los programas y acciones llevados adelante con denodados esfuerzos. En los guarismos generales influye el significativo aumento de plazas en la Unidad 1 Punta de Rieles, que en su gran mayoría, si bien todavía tienen actividades socioeducativas limitadas y diversos problemas en la ordenación de la convivencia, ofrecen un alojamiento con buena o razonable alimentación, higiene, ventilación, espacios comunes de convivencia, iluminación y acceso a servicios. También el inicio de la reorganización del COMCAR, la apertura de la nueva cárcel de Florida y diversas refacciones realizadas. Pese a eso todavía subsisten situaciones muy malas las que en su peor expresión –trato cruel, inhumano o degradante- contaminan a todo el sistema o situaciones insatisfactorias que sin llegar a esa gravedad todavía no tienen una cobertura adecuada de actividades y asistencia. La buena noticia es que los esfuerzos realizados empiezan a mostrar resultados. La mala es que todavía han sido insuficientes para asegurar un sistema de cobertura positivamente homogénea. El desafío es seguir mejorando las condiciones de convivencia.

GRÁFICO 9: Panorama de las condiciones de Rehabilitación del sistema penitenciario según cantidad de población⁶¹



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

Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes

Unidad

Nº 3	Libertad - Celdarios 1 y 2
Nº 4	Santiago Vázquez - Módulos: 3 (parcialmente), 4 (parcialmente), 8 (parcialmente) y 11
Nº 5	Femenino - 2º Piso Centro, 3º Piso Este y Oeste, Tránsito y 5º Nivel
Nº 7	Canelones - Módulo 2
Nº 13	Maldonado - Sector A (parcialmente)
Nº 16	Paysandú - Sectores: Preventivas, “Celdas Propias” y Delitos Sexuales
Nº 24	Soriano - Sectores: Preventivas, Mujeres y Admisión
Nº 24 (anexo)	Río Negro - Sectores: Monitoreo y Celdario Pabellones

Unidad **Insuficientes Condiciones para la Integración Social**

-	Centro de Ingreso (CIDDZM)
Nº 3	Libertad - Contenedores y Celdario 5
Nº 4	Santiago Vázquez - Módulos: 3 (1A) (al frente), 4 (1A al frente), 5, 8 (sector B2) y 10
Nº 5	Femenino - Pisos 1º Oeste y Primarias, 2º Este y Oeste y 4º Nivel
Nº 7	Canelones - Módulo 1 y Barracas
Nº 12	Rivera

⁶¹ Para la cuantificación se tomó la población al 4 de Octubre de 2019

Nº 13	Maldonado (parcialmente)
Nº 16	Paysandú (parcialmente)
Nº 23	Treinta y Tres
Nº 24	Soriano (parcialmente) y Anexo Río Negro (parcialmente)
Nº 26	Tacuarembó (masculino)

Unidad Oportunidades de Integración Social

Nº 2	Chacra Libertad
Nº 3	Libertad - Barracas
Nº 4	Santiago Vázquez: Módulos: 6, 7, 9, 12 y 14
Nº 5	Femenino: Piso 1º Este, y 3º Polo
Nº 6	Punta de Rieles
Nº 8	Domingo Arena
Nº 9	Mujeres con hijos
Nº 10	Juan Soler
Nº 11	Chacra Canelones
Nº 12 (Anexo)	Paso Ataques
Nº 13	Maldonado - Sector Pre Egreso
Nº 14	Colonia
Nº 15	Cerro Largo
Nº 17	Lavalleja
Nº 18	Durazno
Nº 19	Florida
Nº 20	Salto y Anexo Tacuabé
Nº 21	Artigas y Anexo Pintado Grande
Nº 22	Rocha
Nº 25	Flores
Nº 26	Tacuarembó (Mujeres)

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.⁶² 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.

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 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).

Por ello, una buena definición debería contar 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.

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.

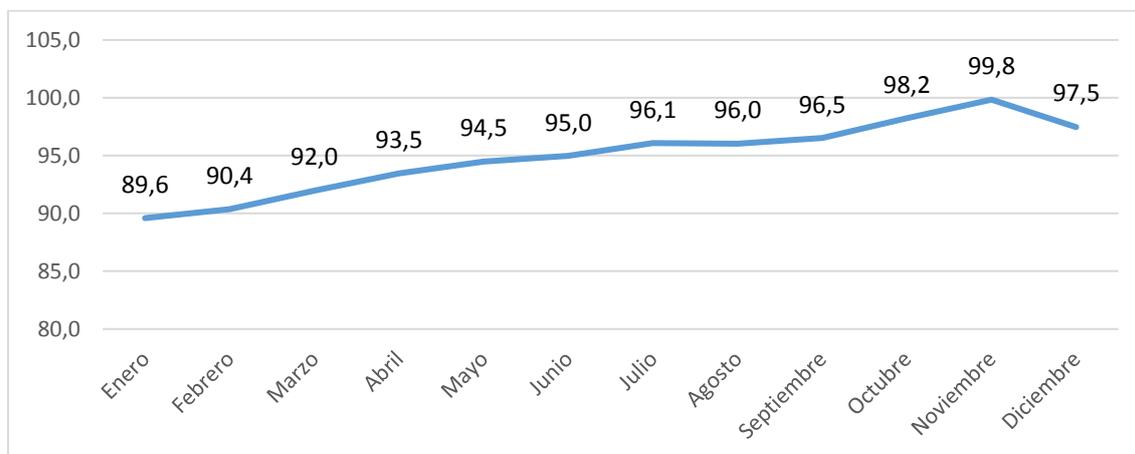
Aún no contamos entonces, con buena información estadística pública sobre este importante tema. Para el análisis de las plazas tomamos la información que recibimos

⁶² Se calcula como la cantidad de personas privadas de libertad sobre la cantidad de plazas (según declaración oficial) x 100.

mensualmente de la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior y la contrastamos con la información de las unidades en nuestras visitas de Auditoría. Dado que la información del Ministerio en muchos casos no está actualizada, encontramos discrepancias tanto en las cifras de plazas como en las denominaciones de los sectores. En muchos casos ni siquiera hay una cifra clara de plazas en las propias unidades. A falta de un relevamiento preciso, revisamos solo aquellas cifras que más claramente habían quedado desactualizadas, excluyendo los módulos o sectores que se encuentran en reparaciones o en desuso, y en algunos casos incorporando sectores no incluidos en las cifras del Ministerio (generalmente plazas correspondientes a chacras y sectores recientes), contabilizando preliminarmente, 11.597 plazas habilitadas.

A partir de estas cifras, observamos que en el 2019 la población del sistema penitenciario continuó creciendo y se aproximó a completar nuevamente su capacidad de alojamiento. Durante el 2018 y tras mucho tiempo, se logró que la población penitenciaria alcanzara niveles menores a la capacidad de alojamiento⁶³. Sin embargo a partir de 2018 el volumen de población ha retomado el crecimiento (tendencia característica de las últimas décadas) y la densidad se encuentra hoy en día al 100%. Esto significa que si la tendencia de crecimiento poblacional se mantiene, la sobrepoblación y el hacinamiento volverán en breve a ser un problema medular del sistema penitenciario.

GRÁFICO 10: Evolución mensual de la densidad poblacional (2019)



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

Además, dado que estas cifras de densidad tan solo reflejan el promedio del sistema, es notorio que el hacinamiento es un problema muy presente hoy en día en algunas unidades y módulos/sectores que se encuentran más sobrepoblados que el promedio. Observamos que persisten niveles de hacinamiento diferenciales en las distintas unidades, particularmente en el interior. En Artigas, Salto, Soriano, Río Negro, Tacuarembó y Cerro Largo se observan las situaciones más críticas, pero en casi todas las unidades del interior hay más población que plazas.

⁶³ Se habilitaron 1960 plazas de la nueva cárcel de Punta de Rieles y hubo un breve período en el que la población penitenciaria disminuyó levemente, desde Agosto de 2017 hasta Julio 2018 (ver Informe Anual 2018).

CUADRO 1: Densidad del sistema penitenciario según Unidad (Promedio Mensual 2019)

Zona Metropolitana		Zona Interior	
	%		%
Nº 4 Santiago Vázquez	97,5	Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	175,1
Nº 5 Femenino	97,5	Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Gde.	162,1
Nº 7 Canelones	89,5	Nº 24 Soriano y Anexo Río Negro	147,6
Nº 10 Juan Soler	88,8	Nº 15 Cerro Largo	122,8
Nº 3 Libertad	80,9	Nº 26 Tacuarembó	121,6
Centro de Ingreso (CIDDZM) ⁶⁴	77,8	Nº 13 Maldonado	118,2
Nº 6 Punta de Rieles	77,4	Nº 22 Rocha	116,2
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	73,7	Nº 16 Paysandú	112,0
Nº 9 Mujeres con hijos	69,9	Nº 25 Flores	111,1
Nº 8 Domingo Arena	50,4	Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	109,8
Nº 11 Chacra Canelones	44,2	Nº 17 Lavalleja - Minas	108,9
Nº 2 Chacra Libertad	44,1	Nº 18 Durazno	103,5
		Nº 23 Treinta y Tres	102,3
		Nº 14 Colonia	82,6
		Nº 19 Florida	60,4
Total Zona Metropolitana	87,0	Total Interior	117,6
Total País		95,1	

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

En la zona metropolitana, una primera observación general podría dar a entender que la densidad se encuentra en niveles aceptables. Sin embargo, cuando se observa al interior de las grandes unidades, observamos que la sobrepoblación es aún un problema grave en los Módulos 3, 4, 10 y 11 del Comcar.

La situación de hacinamiento crítico del Módulo 8, observada en múltiples ocasiones desde hace algunos años mejoró notoriamente a partir de Agosto de 2019. tras la sentencia judicial de Mayo que dio lugar al recurso de habeas corpus presentado por la Oficina del Comisionado⁶⁵ y el cuál fue ratificado en Agosto tras la apelación del Ministerio⁶⁶. A partir de entonces la población del Módulo disminuyó casi a la mitad y algunas situaciones de encierro permanente han comenzado a descomprimirse, pese que aún no se cumple cabalmente con los mínimos de salidas a patio en los regímenes de algunos sectores.

⁶⁴ Se tomó el promedio mensual desde Agosto, fecha en que el Centro de Ingreso se trasladó a Punta de Rieles

⁶⁵ <https://parlamento.gub.uy/cpp/actividades/noticias/91827>

⁶⁶ <https://parlamento.gub.uy/cpp/actividades/noticias/92029>

En la Unidad 5 Mujeres, también existen sectores con importantes niveles de sobrepoblación como el 1° piso de primarias o el 3° piso Polo, pero son sectores en los que hay una relativa mayor presencia de actividades, lo cual descomprime la situación de convivencia. Asimismo, las situaciones de sobrepoblación de mujeres en las demás unidades con frecuencia corren el riesgo de pasar desapercibidas en los grandes números de plazas y de población. En general las plazas y espacios para mujeres en las distintas unidades, son reducidos, por lo que un aumento pequeño de la población de mujeres puede significar dificultades en las condiciones de alojamiento y vida cotidiana. Particular atención requieren aquellas unidades en que hay madres con sus hijos/as, en cuanto la cifra de plazas raramente considera la presencia de uno o más niños/as por mujer, lo que puede llevar rápidamente a contextos de hacinamiento si la población aumenta.

Otro problema vinculado al hacinamiento surgió del imperativo de separación de los internos con y sin condena, procesados por el nuevo Código del Proceso Penal. En algunos lugares no se contaba con un diseño arquitectónico adecuado para integrar esa separación a otras segregaciones importantes para el funcionamiento cotidiano, y ello derivó 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.

Violencia

En 2019 se registraron 31 muertes violentas dentro del sistema penitenciario, la cifra es una de las más altas desde que existe registro de este indicador extremo (2005), siendo solamente superada por la de 2016, donde se registraron 32 muertes violentas.

Son indudables los esfuerzos del Instituto Nacional de Rehabilitación por mejorar las condiciones de reclusión –lo que en muchas unidades se logra, al menos parcialmente– pero la rigidez de estas cifras que se repiten años tras año muestran que solamente una intervención integral con una inversión consistente, que incluya recursos humanos, personal técnico, elementos logísticos y más infraestructura, puede alterar esta realidad.

Recordemos que este dato es indicativo de que los procesos de rehabilitación no se están cumpliendo a cabalidad y es predictor de que esa violencia se expandirá luego a la sociedad.

El dato es indicador de que la violencia sigue siendo un flagelo dentro de buena parte del sistema, en particular en los macro penales metropolitanos y algunas unidades del interior (Rivera, Maldonado, Soriano).

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.

Toda muerte en custodia –no solo las violentas– es sospechosa de criminalidad y de responsabilidad del Estado.

Dice Víctor de Currea-Lugo: “La cárcel es un castigo legal que no debe ser excusa para todo tipo de castigo”.

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.

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”.⁶⁷

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 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.

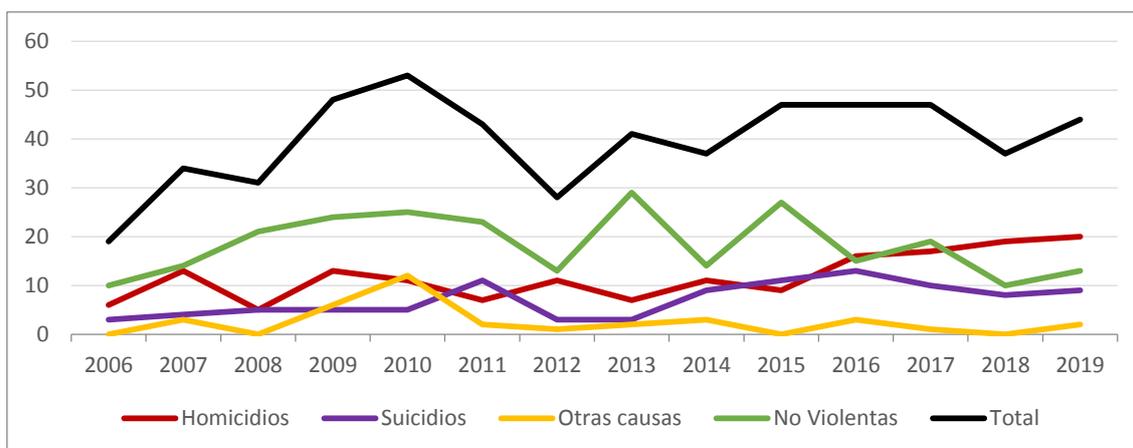
⁶⁷ CERES (2017). *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Autores: Álvaro Garcé (investigador principal), Lucía Casal, Carlos Díaz y Lucía Donnangelo, citando a “Las sentencias básicas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Estudio de jurisprudencia”.

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.

En 2019 tuvieron lugar 44 muertes en prisión, lo que implica un incremento sustantivo en relación a los 37 fallecimientos ocurridos en 2018. De esas 44 muertes, 31 fueron violentas y 13 no lo fueron. Entre las violentas, se contabilizaron 20 homicidios, 9 suicidios y otras 2 muertes violentas; una de ellas un accidente de electrocución y la otra fue por meningitis, producto de una larga internación tras recibir una puñalada en el rostro.

Estas cifras representan la continuidad de un fenómeno preocupante y de largo plazo, que se muestra todavía resistente a los programas de rehabilitación y de actividades socioeducativas implementadas, lo que vuelve a insistir en la necesidad de seguir aumentando la cobertura y profundidad de esas acciones, las que para ser eficaces deben complementarse con la estructura física de las unidades y el trabajo asociado a las familias y la relación con la comunidad y allegados de las personas privada de libertad (resolución y mediación de conflictos, asistencia familiar, pre egreso y trabajo postpenitenciario).

GRÁFICO 11: Evolución anual de fallecimientos según causa de muerte 2006-2019

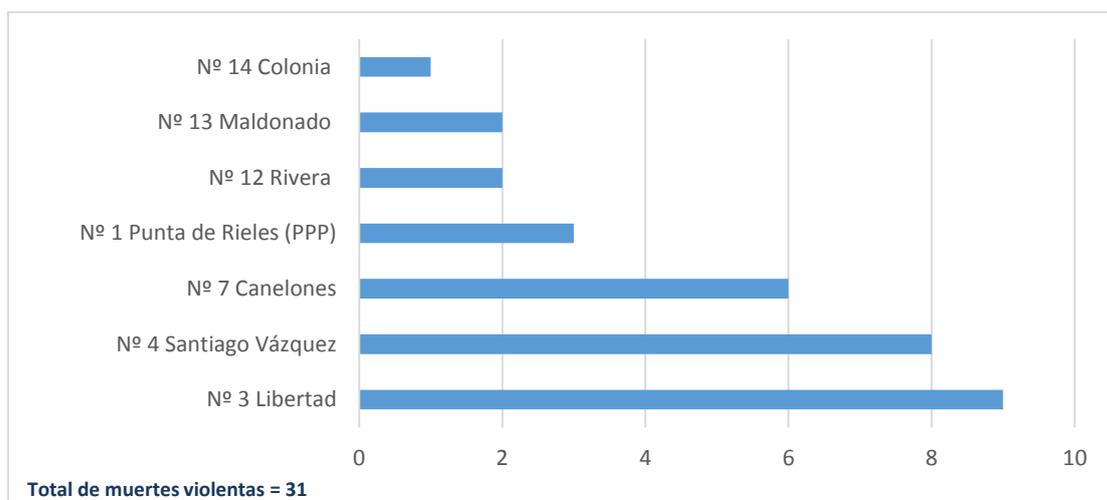


Fuente: INR, Ministerio del Interior, Comisionado Parlamentario.

En términos absolutos, 2019 implicó un récord anual de los homicidios desde 2006. En términos relativos, la tasa se mantuvo similar a 2018, indicando 186,5 homicidios cada 100.000 personas, aproximadamente 18 veces más que la cifra nacional. Por su parte, la tasa de suicidios en cárceles fue de 83,9 cada 100.000, aproximadamente 4 veces más que la cifra nacional.

En cuanto a la distribución de las muertes violentas entre las distintas Unidades, al igual que lo ocurrido el año anterior, las mismas tienden a concentrarse en los establecimientos de mayor tamaño, ubicados en el área metropolitana, especialmente en la Unidad N° 3 Libertad, la N° 4 Santiago Vázquez y la N° 7 de Canelones.

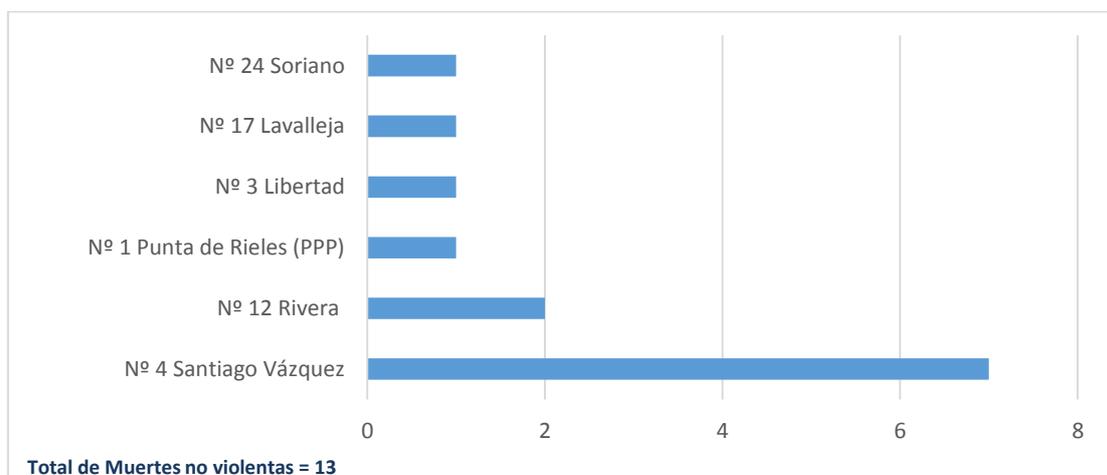
GRÁFICO 12: Distribución muertes violentas según Unidad (2019)



Fuente: Comisionado Parlamentario.

En cuanto a las muertes tipificadas como “naturales”, si bien representan un incremento en relación al año anterior (se pasó de 10 casos en 2018 a 13 en 2019), se continúan ubicando por debajo del promedio anual del período 2006-2019 (que estuvo ubicado en 18 muertes por año). Las muertes no violentas no presentan un patrón de concentración tan claro como las violentas, distribuyéndose entre distintos establecimientos de reclusión tanto del área metropolitana como del interior del país. Sin embargo, llama la atención que más de la mitad tuvieron lugar en una única unidad: la Nº 4. Así, mientras que en 2018 hubo solo una muerte no violenta en COMCAR, en 2019 fueron 7. Ello sugiere profundizar en la investigación de las causas de dichas muertes, en las condiciones de reclusión y en el funcionamiento de los servicios de salud en sus distintos niveles de atención en cada uno de los módulos del establecimiento. La magnitud de esta unidad hace que se multipliquen las complejidades de la gestión socio-sanitaria de su población.

GRÁFICO 13: Distribución de las muertes no violentas según Unidad (2019)



Fuente: Comisionado Parlamentario.

Género y cárcel

Las cárceles donde se alojan mujeres, como ocurre en buena parte de la región, no son el resultado de un diseño –físico y funcional– específico sino una adaptación del modelo de cárcel masculina.

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 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 cotidianeidad 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, lo que anula la posibilidad de progresividad y es un factor de desmotivación para las mujeres internadas. 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.

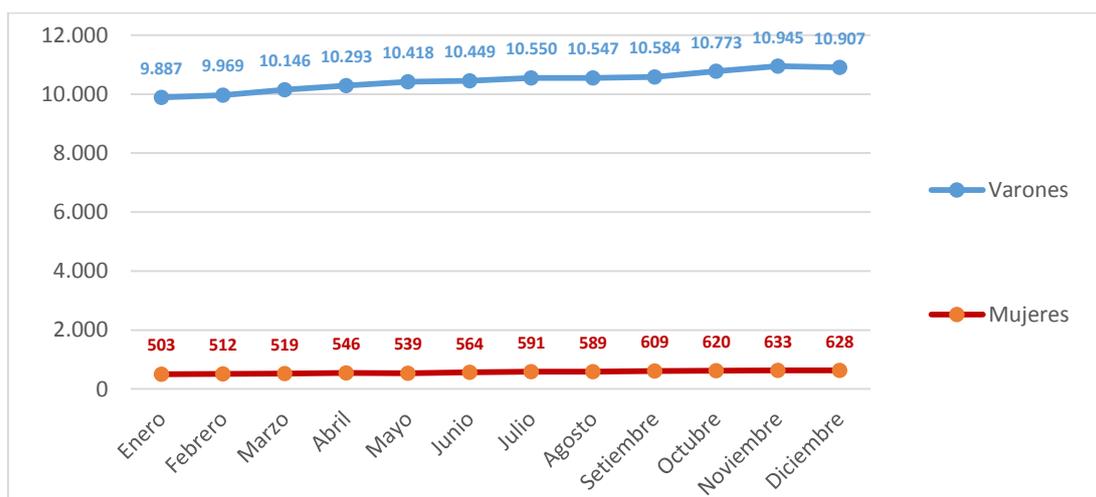
En cuanto a los derechos de salud sexual y reproductiva es muy infrecuente que se realicen controles de rutina de mamografía y Papanicolau de igual forma que se indica rutinariamente en los centros de salud nacionales. No se realizan controles de rutina para descartar o prevenir enfermedades o después 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.

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 reclusas 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 reinserirse 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.

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 14: Evolución mensual del total de varones y mujeres viviendo en prisiones (2019)



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

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.

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 el diseño muestra total falta de especificidad y preparación para la población a la que va dirigido.

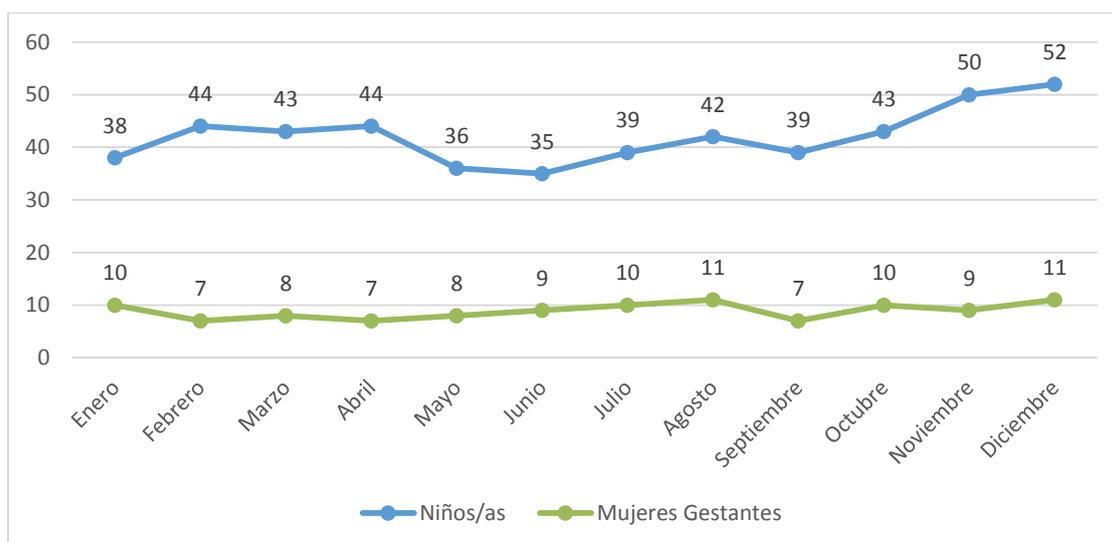
Madres con hijos

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 madres con sus hijos de meses o pocos años.

Durante el año 2019 el sistema albergó a un promedio mensual de 41 niños y niñas. Ello implica importantes desafíos en relación a las condiciones de vida en el encierro, al trato recibido por parte del personal, a la promoción del vínculo con el exterior, así como a las articulaciones interinstitucionales. En los establecimientos que cuentan con menores se debe prestar especial atención a las condiciones de alojamiento y al acceso de esta población a las diversas políticas sociales (educativas, sanitarias, recreativas, nutricionales) acordes a esta etapa de la vida.

Si bien nuestro país cuenta con una unidad especializada en madres con hijos (la Unidad N° 9), en ella se hospeda aproximadamente la mitad de los menores en condiciones de encierro. El resto se halla distribuido en diversas Unidades del interior del país, sobresaliendo la Unidad Nro. 20 (Salto), la 24 (Pense) y la 21 (Artigas).

GRÁFICO 15: Evolución mensual de niños, niñas y mujeres gestantes, viviendo en prisiones (2019)



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

Otra población que alberga el sistema y que demanda una atención específica en términos de atención de la salud, requerimientos nutricionales, apoyo emocional y

contacto con el exterior, está dado por las mujeres gestantes. Durante el 2019 se contó con un promedio mensual de 9 mujeres atravesando sus embarazos en situación de privación de libertad. Si bien se concentran principalmente en la Unidad N° 5 (el mayor establecimiento femenino del país), muchas de ellas se alojan también en la Unidad N° 9, seguidas de diversos establecimientos del interior del país.

Más allá de la Unidad N° 9 que está especialmente destinada a tales efectos, los datos muestran que la presencia de mujeres gestantes y de menores se da, con importantes variaciones intermensuales, en los establecimientos de todo el territorio nacional. En este sentido, en todas las Unidades que alberguen mujeres deberían existir espacios reservados especialmente preparados para atender a estas poblaciones.

Cabe mencionar que las Naciones Unidas cuentan con las “Reglas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes” conocidas como Reglas de Bangkok, donde se establecen directivas específicas para el trato a mujeres y que cuentan con un apartado específico para embarazadas, lactantes y mujeres con hijos en la cárcel. Dichas reglas establecen que se deberá procurar, en la medida de lo posible, que las condiciones de vida de los niños y niñas dentro de los establecimientos de reclusión sea lo más parecida posible a la vida extramuros. Adicionalmente, establecen que la decisión respecto a si los menores deben permanecer o no con sus madres en la cárcel deberá estar guiada por el interés superior del niño. Finalmente, la Regla 64 establece que: “Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños”.

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. Si bien tiene un ingreso autónomo y se han tomado medidas para separar al sector del resto del edificio, todo el contexto condiciona la situación en que están los niños allí con su madre.

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.⁶⁸

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 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.

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

⁶⁸ 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.

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 N° 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.⁶⁹

El INR ha comenzado a implementar un Programa de Atención para Mujeres con Hijos (PAMHI). Si bien ha orientado acciones concretas para mejorar la situación de esta población vulnerable, debe diseñarse no teniendo como resultado final algo diferente que una macro unidad penal, apoyándose en 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.

⁶⁹ 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.

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 “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 interconectados.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Educación

Le Ley de Educación, si bien establece que “es interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa”, no contiene referencias a la educación de las personas privadas de libertad.⁷⁰

La Constitución establece en su artículo 26 que el objetivo de la cárcel es “re educar” y lograr la “profilaxis del delito”. 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. El contexto debe ser educativo en un sentido amplio. El contexto educativo, en la convivencia, 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.

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.⁷¹

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

⁷⁰ Ley 18.437 art. 1

⁷¹ “Informe de gestión y evaluación del sistema penitenciario”, 2005-2006, Comisionado Parlamentario.

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. 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.⁷²

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).⁷³

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 pedagógicos.⁷⁴

Es muy destacable la realización por parte del Instituto Nacional de Rehabilitación del “Relevamiento nacional sobre el máximo nivel educativo alcanzado por la población privada de libertad”, anunciado en oportunidad de que la Oficina del Comisionado Parlamentario presentara en enero de 2018 un recurso de habeas corpus contra el CODICEN y el Instituto Nacional de Rehabilitación por la falta de atención de población que no sabía leer o escribir. Este relevamiento fue el primero en su tipo en realizarse en el país, partiendo de la base de que “para la construcción de la demanda educativa fundada en las necesidades e intereses de las personas privadas de libertad, resulta indispensable conocer su logro educativo”.⁷⁵

Las conclusiones ⁷⁶ hablan a las claras de las enormes distancias educativas y de capacidades ciudadanas básicas que tienen las personas privadas de libertad para integrarse a una vida y empleo normal (capacidad de lectura, de escritura, de cálculos, de información general). Cabe anotar que la medición “objetiva” de estas carencias, no debe dejar de lado que esas ausencias también tienen fuertes impactos sobre la capacidad cognitiva, de comprensión para el diálogo y el relacionamiento con los otros, de empatía y de posibilidades de hacerse comprender por otros, lo que implica un altísimo riesgo de vulnerabilidad sociopenal.

⁷² Comisionado Parlamentario, Informe 2016.

⁷³ 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).

⁷⁴ Mesa Interinstitucional de educación para personas en conflicto con la ley penal, Programa estratégico, 2017.

⁷⁵ Relevamiento nacional sobre el máximo nivel educativo alcanzado por la población privada de libertad. Instituto Nacional de Rehabilitación. Ana Juanche Molina y María Verónica Do Campo Cairo.

⁷⁶ *Ibidem*.

- El 6% de los hombres declara no saber leer y el 12% hacerlo con dificultad. Sumados los hombres que no escriben o lo hacen con dificultad, representan el 17,22% de la población total.
- En el caso de las mujeres, quienes no leen representan el 2% de la población femenina y el 0,06 de la población total.
- En las mujeres trans, quienes no leen representan el 24%. Sumadas a las que lo hacen con dificultad, representan el 36% de la población de su género.
- El 6% de las PPL declara no saber leer y el 12,26% hacerlo con dificultad.
- 2 de cada 10 PPL no saben leer o lo hacen con dificultad
- El 77,7% de las personas que no saben leer tiene entre 18 y 37 años.
- De la población que no sabe leer comprendida entre los 18 y los 37 años, los varones representan el 97,24%.
- El 6,3% de la población total declara no saber escribir y otro 4,37% manifiesta hacerlo con dificultades.
- Las mujeres que no escriben representan el 2,84% de la población femenina y el 0,08 de la población total.
- Los hombres que no escriben representan el 6,48% de la población masculina y el 6,07% de la población total.
- Un 4,37% de la población privada de libertad declara que escribe con dificultad. Sumadas las personas que no escriben o lo hacen con dificultad, representan el 10,67% de la población total.
- La población de mujeres trans es la que registra el mayor déficit: una de cada 4 no escribe (24%). Sumadas las mujeres trans que no escriben y escriben con dificultad, representan el 40% de la población de su género.
- El 47% de quienes no leen ni escriben son personas de entre 23 y 32 años.
- Sumados los intervalos de 18 a 37 años, el porcentaje de quienes no leen ni escriben asciende a 77%.
- Casi 8 de cada 10 personas que no leen ni escriben es menor de 37 años.
- El 7,84% de la población declaró no saber calcular y el 13,40% hacerlo con dificultad. Sumados representan el 21,24%, dato que permite expresar que una de cada 5 personas privadas de libertad no calcula o lo hace con dificultad.
- De las personas que no saben calcular, la mayoría son hombres: 97%.
- El 94,7% de las personas que no leen, no escriben ni calculan, son hombres.

- Ocho de cada 10 personas que no desarrollaron estas competencias son menores de 37 años.
- En general y porcentualmente las mujeres alcanzaron mayores niveles educativos que los varones.
- El mayor nivel educativo alcanzado por la mayoría de la población, es el Ciclo Básico incompleto. Sumados los porcentajes de hombres que alcanzaron el CB de CES y el de CETP-UTU de forma incompleta, representan el 33,34 y para el mismo caso las mujeres representan el 30,89%.
- Uno de cada 4 varones alcanzó como máximo nivel educativo la Educación Primaria completa y otro de cada 4 no la completó. En el caso de las mujeres la relación es de dos cada 10 quienes la completaron y otra de cada diez quienes no la completaron.

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.

Uno de los problemas centrales, más allá de la mejor oferta educativa, es que los cursos que se dictan no están adecuados a la población a la que están destinados, lo que hace que muchas veces no se completen ciclos educativos o que los contenidos no se vean ligados a posibilidades prácticas de empleo o integración al mercado laboral.

Los programas que se aplican son los mismos que los de la población general o de educación para adultos, 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.⁷⁷

⁷⁷ Comisionado Parlamentario, Informe 2016.

CUADRO 2: Cantidad y proporción de estudiantes de educación formal (primaria, secundaria, terciaria y UTU) según Unidad (Promedio mensual de Marzo a Noviembre)

UNIDAD	PROMEDIO MENSUAL DE ESTUDIANTES EN LISTA EN EL MES (PLAZAS EDUCATIVAS)	PROMEDIO MENSUAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	% DE PERSONAS QUE ESTUDIAN
Centro de Ingreso (CIDDZM)	0	104	0,0
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	285	1.279	22,3
Nº 2 Chacra Libertad	19	32	59,4
Nº 3 Libertad	186	1.004	18,5
Nº 4 Santiago Vázquez	401	3101	12,9
Nº 5 Mujeres	127	335	37,9
Nº 6 Punta de Rieles	144	503	28,6
Nº 7 Canelones	167	870	19,2
Nº 8 Domingo Arena	0	11	0,0
Nº 9 Mujeres con hijos (ex Molino)	12	20	60,0
Nº 10 Juan Soler	81	118	68,6
Nº 11 Chacra Canelones	0	18	0,0
Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	180	499	36,1
Nº 13 Maldonado	133	732	18,2
Nº 14 Colonia	44	134	32,8
Nº 15 Cerro Largo	78	201	38,8
Nº 16 Paysandú	80	272	29,4
Nº 17 Lavalleja - Minas	60	167	35,9
Nº 18 Durazno	64	130	49,2
Nº 19 Florida	63	112	56,3
Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	90	301	29,9
Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Grande	77	174	44,3
Nº 22 Rocha	47	103	45,6
Nº 23 Treinta y Tres	35	103	34,0
Nº 24 Soriano y Anexo Río Negro	170	483	35,2
Nº 25 Flores	0	33	0,0
Nº 26 Tacuarembó	69	143	48,3
Total	2.612	10.981	23,8

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

La cantidad de plazas educativas en el sistema penitenciario es casi la misma que en el 2018, pero la población aumentó, por lo que la cobertura disminuyó levemente. En el 2018 fue en promedio de 25,5% mientras que en el 2019 la educación formal cubrió aproximadamente al 23,5% de la población penitenciaria.

El Cuadro 2 nos permite además visualizar la heterogeneidad del sistema respecto a la cobertura educativa en las distintas unidades. Mientras que en unidades como Juan Soler, Durazno, Florida, la chacra de Libertad o la unidad de mujeres con hijos, la

mitad o más de la población cursa algún nivel de educación formal, en otras, como COMCAR, Libertad, Canelones o Maldonado, la proporción es de menos del 20% de su población.

Además de los cupos de educación formal, en el 2019 se dispuso de un promedio mensual de 1.656 plazas de educación no formal, producto de distintos programas del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), de la Dirección Sectorial de Educación de Jóvenes y Adultos (DSEJA) de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) y otros talleres en convenios con diversas instituciones.

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.

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.

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 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. 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. Varias Facultades de la UDELAR han establecido un sistema de tutores para estudiantes privados de libertad y también clases dentro de las propias unidades en preparación de exámenes. También hay algunas facultades han realizado talleres, capacitaciones y cursos cortos, siendo destacable el caso de la Facultad de Química (manejo de alimentos, información bromatológica), abriendo también posibilidades para actividades productivas.

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). El servicio de ASSE cubre el 61% del sistema penitenciario, fundamentalmente el área metropolitana y Rivera (unidades: 1 Punta de Rieles, 3 Penal de Libertad, 4 Santiago Vázquez, 5 CNR, 6 Punta de Rieles, 9 Molino y 12 Rivera), lo que representa en promedio unas 6.740 personas. El resto de la cobertura la tiene a cargo Sanidad Policial (unas 4.240 personas, 39% del sistema), aunque en algunas de estas regiones también se coordinan especialistas con ASSE.

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.⁷⁸

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.⁷⁹ 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, 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.

⁷⁸ Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

⁷⁹ Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela). Reglas 24 a 36.

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 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.

En 2019, ASSE proveyó por concurso una nueva dirección del Servicio de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad. Se han dado nuevas pautas técnicas para el trabajo en las unidades y se viene trabajando en varios protocolos de intervención.

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 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 primera 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 el consumo problemático de sustancias. 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.

Suicidio

Durante 2019 se registraron nueve suicidios en el sistema penitenciarios. Además, innúmeros intentos y autolesiones que, dada la debilidad de los registros es imposible cuantificar.

Varios de los suicidios que pudimos investigar, mostraron severas carencias en el manejo penitenciario de las situaciones previas al suicidio. Constatamos internos que llegaban a la unidad carcelaria con registros de intentos de auto eliminación (IAE) o que expresaran ideas o voluntad suicida sin que se tomaran medidas adecuadas.

No existe un Programa de Atención a las conductas suicidas y tampoco un Protocolo para que los funcionarios, cuando un interno les dice que tiene esas intenciones o realiza una conducta de autoagresión, sepan cómo proceder para evitar el desenlace: alertar a sus superiores, solicitar apoyo médico, integrar a la persona a una programa de prevención del suicidio (que no existe). Hemos elevado ya planteos en este sentido a ASSE. Estas malas prácticas llevan a dejar sola a la persona, no pedir apoyo terapéutico, incluso hemos constatado casos en que la persona que amenaza matarse es insólitamente sancionada por ese hecho.

El suicidio es también una conducta extrema cuyo riesgo es agravado por la privación de libertad o situaciones causantes de depresión frecuentes en ese contexto. 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 2020.⁸⁰

En 2019 se registraron 9 suicidios en el sistema penitenciario, esto es 84 cada 100.000, lo que este año implicó cuadruplicar el promedio nacional.

Diferentes autores, 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

⁸⁰ Ministerio de Salud Pública.

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 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 habitantes⁸¹, la misma se dispara en el universo de personas privadas de libertad, ascendiendo a 742.2 por cada 100.000 habitantes⁸².

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 N° 4, Complejo Penitenciario Santiago Vázquez– por un período de 10 a 15 días. Concomitantemente se

⁸¹ Informe Tuberculosis 2018 de la Comisión Honoraria de la Lucha Antituberculosa y Enfermedades Prevalentes.

⁸² Ídem.

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. 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 y situaciones especiales de salud

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 realizar un diagnóstico de la situación en el sistema penitenciario, y también se tiene como posible objetivo trabajar en el egreso de estas personas. El INR creó un Programa de discapacidad que ha comenzado a trabajar en el diagnóstico de las situaciones de discapacidad y las problemáticas específicas que estas atraviesan dentro de los establecimientos penitenciarios, así como aquellos que cumplen medidas alternativas.

Las situaciones de discapacidad psicosocial 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 haya 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 clínica, lo que produce que se discontinúe el tratamiento, ya sea farmacológico o de otro tipo.

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 abordar estas situaciones, ya que la continuidad del tratamiento y las conducciones a servicios médicos externos desbordan sus capacidades operativas.

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 o problemas de salud que no sean “compatibles” con la privación de libertad 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

El trabajo es un derecho humano que no es cercenado, aunque sí afectado, por la privación de libertad. Siendo inherente a la dignidad humana, es obligación del Estado proveer de garantías suficientes para que quienes quieran trabajar vean respetado este derecho.

La Organización Internacional del Trabajo ha instaurado en los últimos años el concepto de “trabajo decente”, como derecho fundamental, que implica la posibilidad de acceder a una actividad productiva, un ingreso justo, seguridad en el desempeño de esa tarea, mejores perspectivas de desarrollo personal, integración social, reconocimiento adecuado y capacidad de expresión y asociación. Instaurar condiciones de trabajo decente dentro de las cárceles, como parte de la construcción de dignidad humana, es, sin dudas un desafío.

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,⁸³ 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.⁸⁴

Cada unidad denomina independientemente las plazas laborales, por lo que no hay una elaboración sistemática respecto a las tareas específicas que implican y su relación con una pauta técnica de intervención. Es así que aún resta un importante trabajo de organización conceptual respecto a las distintas ocupaciones y su vínculo con un proyecto vital para el tiempo de prisión y para el egreso.

También está pendiente la regularización de la forma de retribución de las tareas, así como su inclusión efectiva dentro de los estándares de derechos y obligaciones vigentes del trabajo en la sociedad. En el 2019, el 78% de las plazas laborales del sistema penitenciario no fueron remuneradas, es decir, poco más de una de cada 5 actividades laborales le correspondió algún tipo de remuneración. El 12% recibió un peculio y el

⁸³ Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

⁸⁴ Ver Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

10% de las personas privadas de libertad que trabajaron recibieron un salario. Estos casos 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.

CUADRO 3: Cantidad de personas que realizaron alguna actividad laboral en el mes (Promedio mensual de enero a noviembre de 2019)

UNIDAD	PROMEDIO MENSUAL DE PERSONAS QUE REALIZAN ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL	PROMEDIO MENSUAL DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	% DE PERSONAS QUE REALIZAN ALGUNA ACTIVIDAD LABORAL
Centro de Ingreso (CIDDZM)	5	104	4,8
Nº 1 Punta de Rieles (PPP)	381	1.279	29,8
Nº 2 Chacra Libertad	32	32	100,0
Nº 3 Libertad	222	1.004	22,1
Nº 4 Santiago Vázquez	1.098	3.101	35,4
Nº 5 Mujeres	218	335	65,1
Nº 6 Punta de Rieles	365	503	72,6
Nº 7 Canelones	201	870	23,1
Nº 8 Domingo Arena	0	11	0,0
Nº 9 Mujeres con hijos (ex Molino)	14	20	70,0
Nº 10 Juan Soler	88	118	74,6
Nº 11 Chacra Canelones	16	18	88,9
Nº 12 Rivera y Anexo Paso Ataque	135	499	27,1
Nº 13 Maldonado	178	732	24,3
Nº 14 Colonia	80	134	59,7
Nº 15 Cerro Largo	56	201	27,9
Nº 16 Paysandú	89	272	32,7
Nº 17 Lavalleja - Minas	86	167	51,5
Nº 18 Durazno	115	130	88,5
Nº 19 Florida	79	112	70,5
Nº 20 Salto y Anexo Tacuabé	140	301	46,5
Nº 21 Artigas y Anexo Pintado Grande	54	174	31,0
Nº 22 Rocha	55	103	53,4
Nº 23 Treinta y Tres	52	103	50,5
Nº 24 Soriano y Anexo Río Negro	185	483	38,3
Nº 25 Flores	5	33	15,2
Nº 26 Tacuarembó	49	143	34,3
Total	3.996	10.981	36,4

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

Al igual que con las plazas educativas, la cantidad de plazas laborales es prácticamente la misma que la del 2018, por lo que el aumento de población penitenciaria ha resultado en una leve caída de la cobertura (de 39,3% en 2018 a 36,4% en 2019).

El Cuadro 2 presenta información promedio de las personas que realizan actividades laborales mensualmente. En general, se observa 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 6 de Punta de Rieles. Tanto la nueva unidad de Punta de Rieles como las unidades Libertad, Canelones, Maldonado, Cerro Largo, Rivera y Flores tienen menos del 30% de su población con alguna actividad laboral. La proporción en el Comcar, Paysandú, Soriano y Tacuarembó, apenas superan esa cifra.

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.⁸⁵ 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.

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), 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

⁸⁵ Basta repasar la solidez y variedad de actividades que se han desarrollado en experiencias como Juan Soler, el Polo Industrial, Salto, Punta de Rieles (vieja), Durazno, Artigas (Pintado Grande).

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 una 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: en 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,⁸⁶ que entre otras cosas establece el “derecho a trabajar”, que comprende “el derecho de toda persona a tener la

⁸⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en rigor en enero de 1976 y ratificado por Uruguay.

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”.⁸⁷

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 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 mezcolanza 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.

⁸⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 6 y 9.

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.⁸⁸

Cultura

El derecho a la cultura sigue siendo todavía un gigantesco faltante en la gran mayoría de las cárceles. 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 nuevo 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 que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos”.⁸⁹

⁸⁸ Ver Informe 2016, Comisionado Parlamentario.

⁸⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, resolución 2200 de las Asamblea General de la ONU, 16 de diciembre de 1966.

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”.⁹⁰

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.⁹¹

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”,⁹² 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.

Sigue siendo muy débil la presencia de organizaciones de sociedad civil que desarrollen programas socioeducativos dentro de las cárceles. La presencia de actores externos es una vía válida para oxigenar el clima de convivencia, conectar la cárcel con el mundo exterior y aportar múltiples oportunidades a los internos para su desarrollo personal. Las intervenciones tienen un efecto multiplicador, pues derivan en acciones que luego continúan los propios internos, como lo demuestra la experiencia de la ong Nada Crece a la Sombra en varias unidades.⁹³ Es muy destacable también que, al acordar con la administración metas y resultados concretos de sus actividades, llevó adelante un censo

⁹⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 15, numeral 1, incisos a y b.

⁹¹ Ver Informe 2016, Comisionado Parlamentario.

⁹² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en rigor en enero de 1976 y ratificado por Uruguay.

⁹³ La organización Nada Crece a la Sombra viene desarrollando una muy relevante actividad socioeducativa en la Unidad No. 5 Centro Metropolitano Femenino y en el COMCAR.

de salud de la población femenina, del que participaron voluntarios, ASSE y el INR, reuniendo valiosa información para políticas públicas y también detectando varios casos que requirieron atención inmediata.

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 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 alguna 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.** Las malas condiciones de convivencia, motivadas por falta de programas socioeducativos y personal (técnicos y de apoyo) siguen generando un contexto violento en buena parte del circuito metropolitano de cárceles donde se aloja la mayoría de la población del sistema: Penal de Libertad, Canelones, COMCAR. La multiplicación de las amenazas y extorsiones a los internos y sus familias, resultado de deudas por consumo de drogas, conflictos de convivencia o enfrentamientos de extramuros, son todavía una constante que no puede neutralizarse por la debilidad de la intervención socioeducativa. Es muy claro que en los lugares donde existe una potente intervención socioeducativa, esa circuito infernal de amenazas y extorsiones cruzadas entre los internos baja o incluso desaparece.
- **Altibajos.** El sistema penitenciario sigue siendo todavía muy diverso, con lugares donde hay muy buenas experiencia de rehabilitación y con centros donde los internos no salen al patio o lo hacen apenas un par de veces por semana, teniendo pocas o nulas actividades de rehabilitación. El avance de la reforma penitenciaria debería homogenizar el nivel de trabajo educativo en todo el sistema.
- **Encierro.** Es preocupante que en muchos centros (sectores de Canelones, COMCAR, Libertad) la reivindicación sea todavía “salir al patio” con regularidad.
- **Equipos técnicos.** Muchas unidades todavía no tienen un equipo técnico propio que les permita sustenta un programa de rehabilitación y coordinar actividades diversas y consistentes. 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.
- **Violenta convivencia.** La falta de recursos técnicos genera en muchas unidades una muy mala convivencia. Personas sin actividad, sin tratamiento ni asistencia, inevitablemente derivan hacia conductas violentas hacia quienes los rodean.
- **Acceso a la defensa.** “No tengo defensor”. “Hace años que no veo a mi defensor” “No sé en qué está mi expediente y no tengo como comunicarme con mi abogado”. Estos reclamos inundan nuestras visitas a las cárceles. Pese al esfuerzo que realizan muchos defensores públicos –la amplísima mayoría de los presos tienen defensores públicos– sus recursos limitados y dificultades diversas de gestión hacen que el acceso a la defensa siga siendo un problema pendiente. El acceso a la defensa pública, derecho humano innegable de cualquier acusado o privado de libertad, es hoy parte del problema y no de la solución. Además, la defensa no debería limitarse “al expediente” o situación penal, sino también otras situaciones que afectan la vida del privado de libertad.
- **Pocos datos.** Si bien ya se ha instalado en todas las unidades un sistema de registro y gestión penitenciaria –el SGC (Sistema de Gestión Carcelario)–, todavía hay importante carencias para contar con información abundante,

completa y actualizada sobre todos los aspectos de la gestión penitenciaria, en especial: incidentes, heridos, evolución de los procesos de cada interno, articulación con la familia, etc.

- **Intentos de Autoeliminación y Suicidios.** Varios casos de suicidio dejaron en claro que no existe un adecuado manejo de situaciones en que existen “alertas suicidas”, ya sea constatadas en la entrevista de ingreso o en expresiones que realizan los internos a los funcionarios. Es muy clara la carencia de un programa de salud mental que pueda dar respuesta integral y seguimiento a estas situaciones. Particularmente preocupante fue el manejo previo a suicidios ocurridos en unidades donde las expresiones suicidas no fueron debidamente tenidas en cuenta, evidenciando serias carencias técnicas y de capacitación del personal.
- **Atención a la familia.** Las unidades no cuentan con programas de atención a las familias o red familiar o de allegados de los internos/as, lo que impide un tratamiento global de sus situaciones vitales.
- **Comunicación.** La comunicación con el exterior suele ser muy mala, debido al poco acceso a teléfonos públicos.
- **Visitas.** Los espacios y los trámites para ingresar a muchas unidades, en especial a los macro penales, siguen siendo tensos, sin información adecuada sobre los requisitos de lo que se puede o no ingresar.
- **Personalización.** Muchos directores no conocen a los internos que están bajo su custodia. En algunos casos es debido al tamaño de las unidades y a la sobrecarga de trabajo, pero otras veces debido a que no existe todavía una cultura de personalización del trato.
- **Derivaciones apuradas.** 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.
- **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.
- **Salud mental.** No existen suficientes respuestas de salud mental y la dotación de psiquiatras es mínima para todo el sistema. Son muy complejas las coordinaciones externas (fundamentalmente Hospital Vilardebó), no existiendo casi posibilidades de internación en centros especializados de personas que por su afectación no pueden estar en una cárcel sino en un centro que, con la seguridad debida para esa situación judicial, asegure una asistencia psiquiátrica adecuada incluyendo rehabilitación, tratamiento y asistencia familiar.
- **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.

- **Traslados.** 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.
- **Alarma.** La falta de equipos y programas técnicos en muchas unidades del interior, hace que la calidad técnica de la intervención no logre un adecuado manejo de la convivencia. El aumento de la población de algunos centros los coloca en crítica situación, ocurriendo allí episodios de violencia y mala respuesta institucional, lo que es señalable por ejemplo en las unidades de Cerro Carancho (Rivera), Soriano, Río Negro y Paysandú.
- **Violencia institucional.** En 2019 registramos un aumento de los casos de violencia institucional, donde funcionarios policiales ejercen violencia injustificada (no progresiva, racional o, justificada) sobre los internos. El esclarecimiento administrativo de esos hechos cuando se denuncian, es muy pobre.
- **Trámites y solicitudes.** Los planteos de los internos, desde planteos para su convivencia, proyectos productivos o solicitudes diversas, no tienen mecanismos administrativos claros que aseguren que ese básico derecho de petición se cumpla (formularios adecuados, tiempos de respuesta, seguimiento de los planteos, etc.).
- **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 libre acta. Sin embargo, esa acta es usualmente realizada por los propios funcionarios de la guardia o del establecimiento involucrado. 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.⁹⁴

- **Sala inadecuada.** La sala penitenciaria del Hospital Saint Bois no tiene las condiciones de ventilación, iluminación natural y espacio para visitas y movimiento básicas para conformar un contexto sanitario adecuado. Sus espacios individuales (boxes) son particularmente inadecuados. Esa sala depende de la dirección de ese hospital. O sea que, institucionalmente, no es competencia ni del INR ni de SAI-PPL, lo que determina una especie de “vacío institucional” ya que allí no tienen apoyo asistencial socioeducativo siendo todas ellas situaciones de gran fragilidad y riesgo de salud.
- **Producción, empleo.** En 2019 constatamos que en muchas unidades muchos internos realizan trabajos claves para la subsistencia de la cárcel (cocina, mantenimiento, construcción, instalaciones eléctricas, limpieza de cloacas, etc.) sin tener remuneración mínima o certificación de su tarea. Más grave aún es la verificación de muchas tareas se realizan sin implementos de seguridad básico constituyendo trabajo no solo insalubre sino también sin remuneración. **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.
- **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.⁹⁵
- **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.** Un cantidad considerable, que estimamos en no menos de un 20% de los internos, no tienen ni han tenido desde tiempo atrás, familiares o personas que los visiten, lo que los coloca en una situación de gran vulnerabilidad y de enorme dificultad para un retorno positivo a la sociedad.

⁹⁴ La nueva normativa del CPP reclama mayor fortaleza de las áreas jurídicas de las unidades penitenciarias.

⁹⁵ Algunas experiencias positivas en este sentido se han hecho, por ejemplo, en la Unidad N° 17 Campanero, Minas.

VI. BUENAS PRÁCTICAS Y BUENAS NOTICIAS

- **Modelo técnico de rehabilitación.** Durante 2019 el Instituto Nacional de Rehabilitación siguió avanzando de manera consistente en un modelo técnico para la privación de libertad. El fortalecimiento de las sub direcciones técnicas, pautas de trabajo para las unidades y la generación de una cultura de derechos humanos y transparencia, combate a la corrupción y a los malos tratos, con inmediata investigación de irregularidades o abusos cuando denunciadas o detectadas, son un logro importante.
- **Reforma del COMCAR.** En 2019 comenzó a descentralizarse la gestión en COMCAR, en sintonía con recomendaciones formuladas por esta Oficina desde 2016. La nueva dirección del COMCAR inició el proceso de reorganización interna, dividiendo esa macro unidades en unidades más pequeñas, pero también realizando una sobresaliente tarea en todos los módulos para –todavía con recursos insuficientes– bajar la conflictividad, generar actividades socio educativas, atender a las familias, mejorar las condiciones de habitabilidad, conectar de mejor manera a los módulos con los servicios sanitarios y avanzar en un conocimiento más personalizado de los internos para apoyar su rehabilitación.
- **Módulo 8.** Es particularmente destacable la mejora experimentada en 2019 en el Módulo 8, hasta este año todo un ejemplo de lo que no debe ser en materia de rehabilitación. El Módulo disminuyó su población sustantivamente, se bajó la tensión, se realizaron con los internos mejoras edilicias y de limpieza, se habilitó un espacio físico al aire libre para recreo y deporte, se regularizó la salida al patio.
- **Punta de Rieles (viejo) Unidad 6.** El programa de la cárcel de Punta de Rieles sigue siendo una referencia nacional e internacional sobre educación y rehabilitación. A partir de conocimiento personalizado de los internos, normas claras y sólidas, y el despliegue de una densa trama de actividades socioeducativas, en la unidad existe una muy buena convivencia con muy buenos resultado en la re inserción social. La unidad constituye un modelo a sostener, cuidar y replicar.
- **Nuevos programas técnicos.** En 2019 continuaron acciones 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. Estas líneas, todavía acotadas e incipientes, son el inicio de programas terapéuticos para necesidades específicas de tratamiento para agresores sexuales, violencia doméstica, control de ira o conductas de consumo problemático.
- **Unidades del interior.** Pese a contar con acotados recursos técnicos, varias unidades del interior, contando a favor su mediano o pequeño tamaño (menos de 500 internos) vienen desarrollando muy positivos programas y logrando buenos climas de convivencia y rehabilitación, por ejemplo las cárceles de San José (Juan Soler), Maldonado, Lavalleja (Campanero), Durazno.

- **Primera mirada.** Se ha estandarizado la aplicación de un protocolo de ingreso al 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. 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.
- **Programa PAS: educación no formal.** El Programa Aprender Siempre (PAS) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) continuó desarrollando un importante papel en educación no formal en buena parte de las unidades penitenciarias, es un buen ejemplo de articulación institucional.
- **Dirección Nacional del Liberado y Posada del Camino.** La dirección Nacional del Liberado ha seguido aumentando su cobertura y presencia. Se han aumentado los convenios con diversas entidades para mejorar las oportunidades de formación, trabajo y cultura para los liberados. En noviembre de 2019 se abrió un “polo” de capacitación y cultura para liberados, que incluye aulas e incluso un estación de radio, para capacitación laboral en cursos cortos con Inefop y técnicos propios.
- **Pensar la educación en cárceles.** La Mesa Interinstitucional de Educación para Personas en Conflicto con la Ley Penal (MIE), ha planteado la necesidad de contar con una formación específica para los privados de libertad que implique formación práctica para el empleo en tiempos razonables y con contenidos adecuado a la población destinataria.
- **Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN).** El espacio de formación y debate del CEFOPEN sigue siendo un importante ámbito de formación y vida académica dentro del sistema penitenciario.
- **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.
- **Internos con trastornos de salud mental.** En 2019 se resolvió el traslado de los internos que, debido a sus trastornos psiquiátricos crónicos habían sido trasladados al Hospital Vilardebó (sala 11) y luego al espacio habilitado en la ex Jefatura de Policía de Montevideo, al Módulo 12 del COMCAR, que para esa población específica ofrece muchas mejores condiciones a las anteriores.

VII. EL PERSONAL PENITENCIARIO

Mucho se ha hecho para re valorizar el rol del personal penitenciario. Un modelo sólido de atención y rehabilitación para la privación de libertad solo es posible con un personal bien remunerado, fuertemente capacitado y con la alta valoración social que merece la tarea de rehabilitación, un acción dirigida a la promoción de los derechos humanos que en su expresión final evita episodios de violencia social.

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.⁹⁶

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

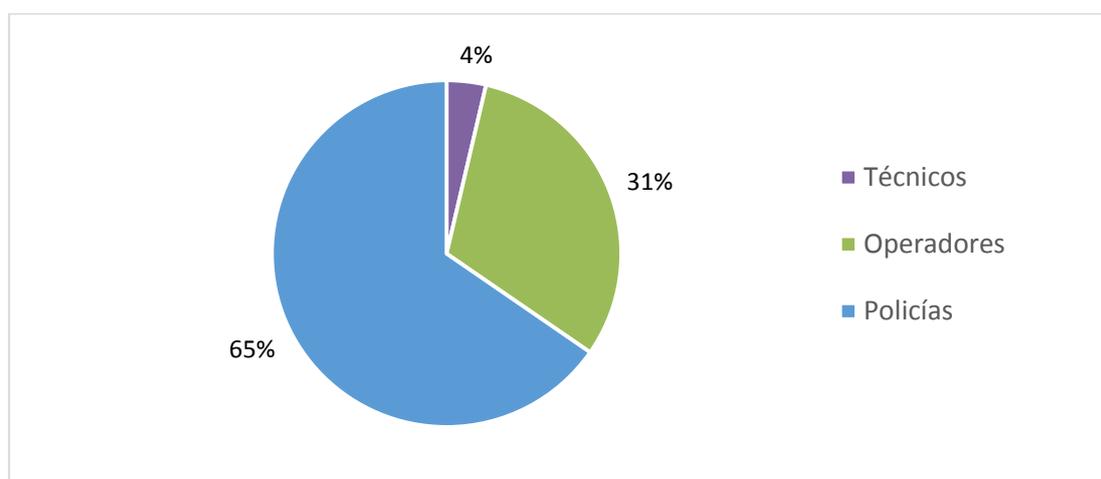
⁹⁶ Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

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 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 N° 5. El Penal de Libertad ha perdido en los últimos años mucho personal sin que sea repuesto.

El personal del INR constaba, para octubre de 2019, de 4.290 funcionarios. Los mismos se distribuyen en diversos escalafones, algunos de ellos policiales (escalafón L) y otros civiles (A, B, C, D, N, Q y S). Los policías constituyen la amplia mayoría del personal (65%), seguido por los operadores penitenciarios (escalafón S), que representan el 31%.

GRÁFICO 16: Proporción de funcionarios según escalafón (octubre, 2019)

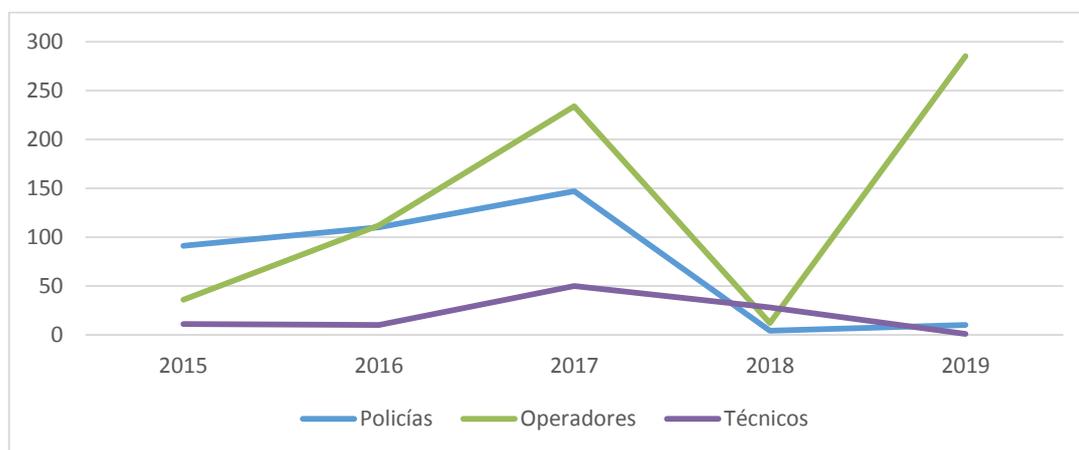


Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el INR.

Si bien en un principio el proceso de reforma penitenciaria implicaba la sustitución gradual del personal policial por civiles (en particular, por operadores penitenciarios), esta idea no terminó de consolidarse. Si atendemos a los perfiles de los ingresos de funcionarios al INR durante el último quinquenio, no se observa una tendencia marcada hacia el despoliciamiento del sistema. Por el contrario, en 2015 fueron más los policías que los operadores penitenciarios que ingresaron al Instituto, mientras que en 2016 y 2018 la cantidad fue similar. En 2017 si bien el ingreso de operadores superó en gran medida al de policías, el de estos últimos también fue significativo. Solo el año 2019 presentó un ingreso masivo de operadores, sin ser acompañado por un proceso similar relativo a los efectivos policiales. Sin embargo, estos datos deben ser analizados con

cautela dado que a partir de 2019 la Guardia Republicana –fuerza de seguridad dependiente del Ministerio del Interior, aunque no del INR– comienza a desarrollar tareas de apoyo a la seguridad en algunos establecimientos de reclusión.

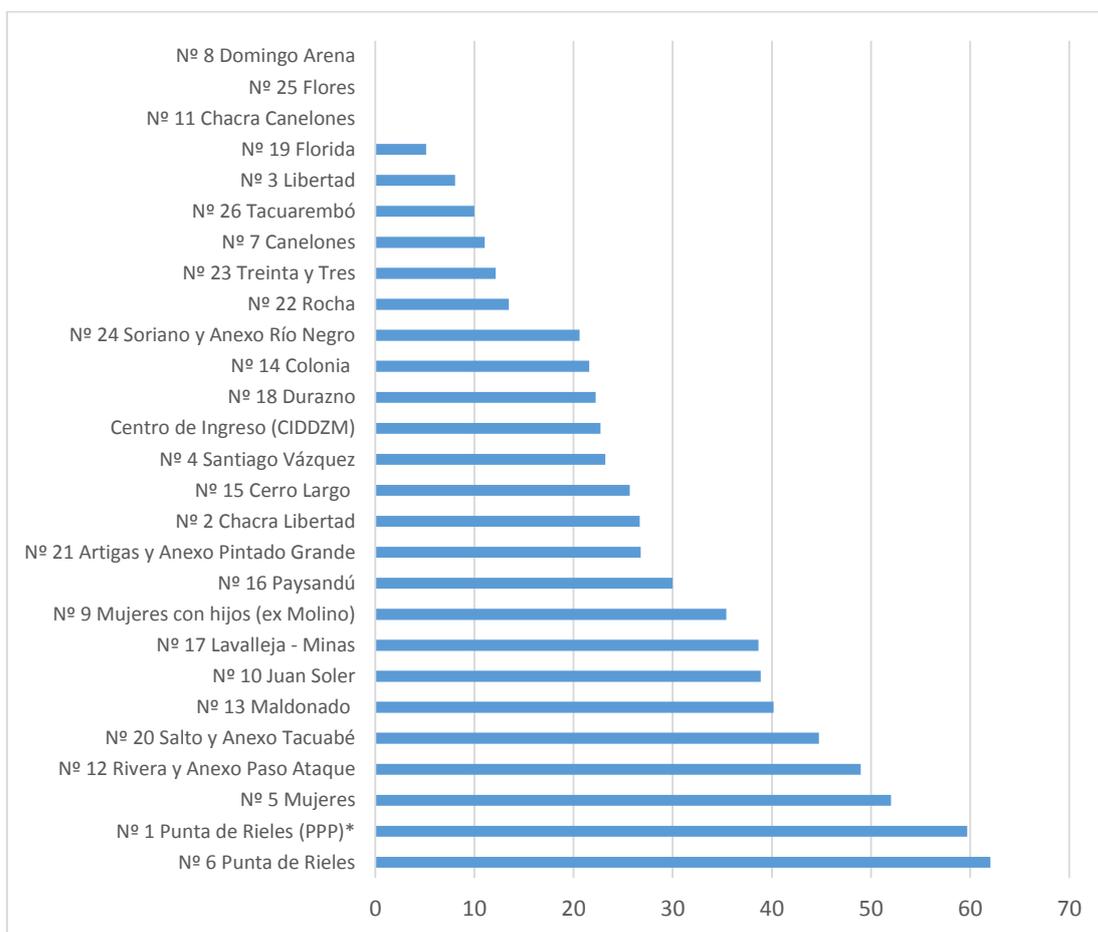
GRÁFICO 17: Evolución anual de ingresos de funcionarios al INR según escalafón



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

A su vez, el proceso de despoliciamiento presenta diversos grados de avance entre los distintos establecimientos de reclusión. Salvo algunas pocas excepciones, como las unidades N° 6 y 5, en la gran mayoría la presencia policial continúa siendo mayoritaria. En algunos casos, el personal civil es directamente nulo o extremadamente escaso (menos del 10%), como en las unidades N° 26, 3, 19, 11, 25 u 8. En el caso de la unidad N° 1, si bien son más los funcionarios civiles que los policías dependientes del INR, en octubre de 2019 se dio un ingreso importante de funcionarios pertenecientes a la Guardia Republicana para hacerse cargo de las tareas de seguridad.

GRÁFICO 18: Proporción de funcionarios civiles por unidad (Octubre 2019)

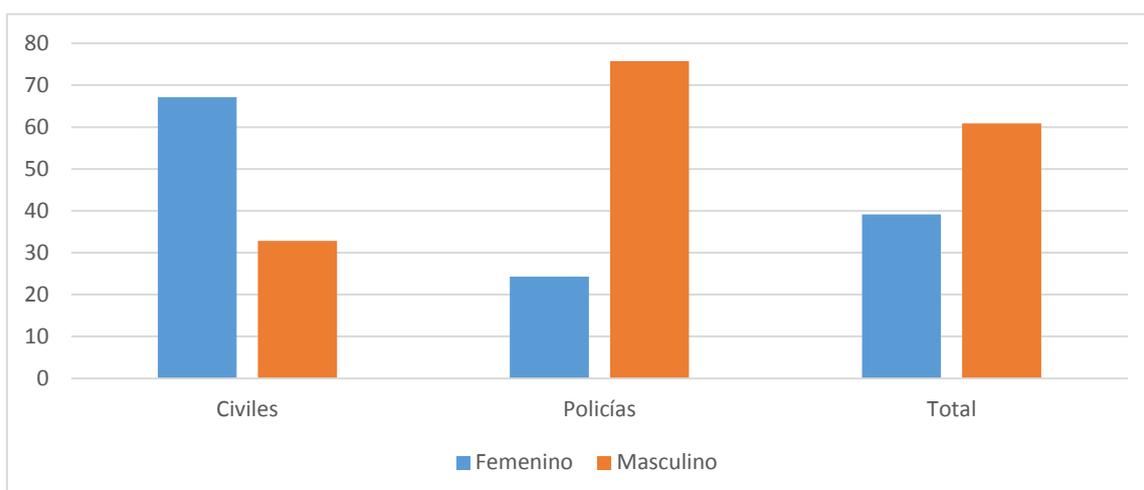


* Para la Unidad Nº1 no se consideraron los funcionarios de la Guardia Republicana, por lo que actualmente la proporción de civiles es sustantivamente menor.

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

La reforma del sistema penitenciario implicó también un proceso de feminización de la fuerza de trabajo. A pesar de ello, la mayoría de los funcionarios continúa estando constituida por hombres (61%). Sin embargo, esta proporción cambia notablemente si atendemos al tipo de funcionario de que se trate. Mientras que entre los policías tres cuartas partes son varones, lo inverso se observa cuando se trata de personal civil, donde las mujeres constituyen el 67%. Si bien el personal civil está compuesto por diversos escalafones, la amplia mayoría, más precisamente el 89%, está representada por el escalafón S (operadores penitenciarios). En este caso, la distribución por sexo imita a la del total de civiles. Así, dos terceras partes de los operadores penitenciarios son mujeres, mientras que apenas un tercio está compuesto por hombres.

GRÁFICO 19: Distribución de funcionarios según escalafón, por sexo (Octubre 2019)



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

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.

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.

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”.⁹⁷

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.

¿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”.⁹⁸

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

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Ídem.

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”.⁹⁹

Durante 2019 el Centro de Formación Penitenciaria (CEFOPEN) llevó adelante una intensa actividad de formación inicial para operadores penitenciario, de formación permanente para funcionarios y mediante múltiples acuerdos de trabajo con instituciones externas se realizaron muchos espacios académicos (talleres, seminario, debates) que han sido un ámbito de gran enriquecimiento del personal penitenciario de todos los escalafones, aportando sustantivamente en su bagaje académico y en su instrumental pedagógico para el trabajo cotidiano. Se registraron, en la totalidad de los cursos de Formación Inicial para operadores penitenciarios grado, 1.286 estudiantes. Se ejecutaron 92 cursos de Formación Permanente, 86 de forma presencial y 6 en línea. Las personas inscriptas y seleccionadas a los cursos de Formación Permanente en 2019 asciende a 1.265, de las cuales 676 fueron varones y 578 mujeres. Se realizaron tres cursos de sensibilización al sistema penitenciario en el Área Metropolitana a partir de la demanda de actores externos (PAS-MEC, empresas y organizaciones) en Área Metropolitana con 272 inscriptos en total.¹⁰⁰

⁹⁹ Coyle, Andrew. *La administración penitenciaria en el contexto de derechos humanos*. Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, King's College, Londres.

¹⁰⁰ Memoria Anual del Centro de Formación Penitenciaria 2019.

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.¹⁰¹

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”.¹⁰²

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,¹⁰³ 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 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

¹⁰¹ Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres*, en referencia basada en citas a varios autores.

¹⁰² Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres*.

¹⁰³ Ver recomendaciones en Informe Anual 2016, Comisionado Parlamentario.

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”.¹⁰⁴

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”,¹⁰⁵ 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.

Medidas en aumento

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.

¹⁰⁴ Wacquant, Loic. *Castigar a los pobres*.

¹⁰⁵ 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.

La OSLA está ubicada en Montevideo y puede acompañar casos que no lleguen más allá de un radio de atención de 40 km en los departamentos linderos con la capital. Este límite responde al personal con el que cuentan, y a los recursos materiales y logísticos como la locomoción. En el resto del país, los funcionarios de las comisarías son los encargados de realizar los distintos tipos de controles (según la medida dispuesta), cuando el juez lo ordena.

La oficina de Montevideo se organiza en tres áreas: comunitaria, social y jurídica. El área comunitaria se encarga de entrevistar a las personas que deben cumplir tareas comunitarias, derivarlas al lugar donde las realizan y enviar las planillas al juzgado competente. El área social realiza las entrevistas en las situaciones de medidas curativas y restrictivas. En los casos de las medidas restrictivas, existe la posibilidad de que la víctima sea entrevistada y derivada a la institución que sea necesario para atender las demandas que plantee. También realizan trámites relacionados a asignaciones familiares de los hijos, carné de salud, cédula de identidad, contacto con Defensoría pública, entre otros. Desde esta área se generan convenios con instituciones para tareas comunitarias. Muchas veces las tareas son de muy poca relevancia o perspectiva laboral.

La OSLA supervisa a personas procesadas por la justicia penal y por la Ley 19.120 referida a Faltas y Conservación y Cuidado de los espacios públicos. En el caso del trabajo comunitario establecido por la Ley de Faltas, en Montevideo se envía desde la OSLA al juez un oficio 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; todo depende de la situación por la que haya sido procesada la persona y lo que el juez disponga.

En el caso de las medidas impuestas en los procesos penales (en Montevideo), la OSLA envía al juez un informe dando cuenta de si la persona está cumpliendo la medida y con un aporte desde el área técnica. La OSLA cuenta con escaso personal técnico para realizar acompañamientos desde una perspectiva 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, y realizar las entrevistas necesarias para los informes que deben enviar a los jueces.

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 nueva 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. A diferencia de esta, la libertad vigilada intensiva consiste en someter al penado al cumplimiento de 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. La vigilancia y orientación permanentes de lo establecido en este artículo estará a cargo de la OSLA. A su vez, serán los equipos técnicos los encargados de formular el programa de actividades y de intervención.

La OSLA contó con un aumento de sus funcionarios técnicos, pasando a tener en el 2017 diez técnicos en las tres áreas: jurídica, social y comunitaria. En total cuenta con unos 35 funcionarios. En el interior del país no se cuenta con funcionarios sino que en algunas situaciones el personal de Montevideo viaja para la realización de informes u otras tareas, y la supervisión específica del cumplimiento de medidas alternativas es realizada en cada departamento por “oficiales de enlace”, que son por lo general de la jefatura departamental o de la seccional policial correspondiente.

La mayor cantidad de situaciones atendidas son de tareas comunitarias y prisiones domiciliarias (unas 100) o arrestos domiciliarios (unos 260 en el año). En el caso de las tareas comunitarias, pueden ser por la Ley 19.120 (faltas) o por la Ley 17.726. Los arrestos domiciliarios (que pueden ser de fin de semana, durante la noche, etc.) responden también a la Ley 17.726, y las prisiones domiciliarias son aplicadas según la Ley 17.726 o la Ley 17.897.

Respecto a las prisiones domiciliarias por temas de salud, existen dificultades debido a que cada vez que la persona tiene que asistir a una consulta médica, aunque sea parte de un tratamiento crónico o permanente, se debe expedir desde la OSLA un pedido al juez, lo que implica muchas veces dificultades para que la persona sea asistida cuando lo necesita. Cuando los traslados deben ser realizados por OSLA, se presentan dificultades por la falta de vehículos apropiados para personas que se encuentran en silla de ruedas.

Sería esencial profundizar en programas de atención a personas con discapacidad –ya sea física o psicosocial–, que sean en coordinación con la OSLA para poder incrementar las prisiones domiciliarias en estos casos, debido a que la permanencia en los centros penitenciarios muchas veces es perjudicial, siendo incluso vulnerada la dignidad humana. En este sentido la sensibilización y capacitación de jueces y fiscales, así como de los peritos forenses, es fundamental tanto en relación a la discapacidad como a los efectos nocivos de la privación de libertad en estas situaciones, debido a las condiciones del sistema penitenciario y la falta de lugares y mecanismos apropiados para su atención.

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 su ubicación.

Los casos de libertad vigilada y vigilada intensiva (Ley 19.446), luego de la entrada en vigencia del nuevo Código del Proceso Penal (CPP) han aumentado significativamente, 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.¹⁰⁶

Por otro lado, es importante destacar el rol de la sociedad y los aportes que puede tener en la realización de las medidas alternativas. Es necesaria la apertura de las instituciones, de las organizaciones y de las empresas para colaborar en este tema desde distintos lugares. Del convencimiento de que estas medidas son un factor de integración y de disminución de la violencia institucional y social depende que existan condiciones para incorporar personas a tareas comunitarias, el acompañamiento en temas educativos, capacitaciones laborales y otras medidas específicas que pueden surgir según las características de cada contexto.

.....

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.¹⁰⁷

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 suficientes para responder a 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.

¹⁰⁶ Al cierre de este informe, anotamos que en los primeros meses de 2018 ingresaron unos 50 casos por mes a la OSLA de libertad vigilada y libertad vigilada intensiva.

¹⁰⁷ Al cierre de este informe, anotamos que en enero de 2019 habían 1028 personas cumpliendo libertad vigilada y libertad vigilada intensiva.

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 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.

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.

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.¹⁰⁸

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...”¹⁰⁹

Un informe realizado en 2019 por el abogado Martín Fernández para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos¹¹⁰ recomendó sobre el tema: “A los efectos de mejorar la aplicación de las sanciones alternativas debe diseñarse una política pública específica que logre generar un verdadero modelo de gestión de las mismas, respetuoso de los derechos de las personas intervenidas, pero garantizando umbrales de eficacia y eficiencia en las mismas. Señala Binder: “Recordemos que el fenómeno que hemos denominado crisis externa al sistema penal, es decir, la debilidad o ausencia de otros mecanismos de gestión de los conflictos provoca el desplazamiento de muchos de ellos hacia el sistema penal, generando una

¹⁰⁸ 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.

¹⁰⁹ CERES. *Privación de libertad y reinserción social en Uruguay*. Autores: Álvaro Garcé (investigador principal), Lucía Casal, Carlos Díaz y Lucía Donnangelo.

¹¹⁰ Martín Fernández: *Medidas alternativas a la privación de libertad en el Uruguay de la post reforma procesal penal, -Estado de Situación. Elementos para el diálogo interinstitucional y la construcción colectiva*. Abril de 2019

sobrecarga endémica, que reduce o anula el escaso margen de maniobra que de por sí tiene el sistema penal para provocar respuestas con algún valor social positivo. Por otra parte, esa misma crisis externa modifica la disputa de los diversos sectores y grupos sociales que descreen de la eficacia de los otros niveles de intervención y empujan los conflictos hacia la intervención penal, provocando el fenómeno que se ha denominado inflación punitiva”

El autor del trabajo señala que “es necesario que los actores participen en una mesa interinstitucional que aborde desde los problemas más complejos hasta los que solo requieren coordinación institucional. En consecuencia, la principal recomendación es la instalación de un espacio permanente de diálogo y construcción ya que toda la evidencia indica que las sanciones alternativas son el camino a recorrer para mejorar la situación de la conflictividad social asociada a la criminalidad. Debe fortalecerse la idea central que la desinversión en las sanciones alternativas lleva a la sobre inversión en la privación de libertad -que jamás será suficiente- y que esto debe ser asumido como compromiso del Estado en su conjunto”.

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 Arnosó 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.”¹¹¹

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 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

¹¹¹ Arnosó, 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

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”.¹¹²

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”.

Todo lo que sucede desde el procesamiento hasta el día del egreso conforma la trayectoria en el sistema penitenciario y el impacto que la privación de libertad tendrá en la vida de las personas que han egresado. En este sentido se debe tomar en consideración a todos los actores que participan en el procesamiento, en la defensa y en la gestión del sistema penitenciario. También debe considerarse la necesidad de mantener y fomentar los lazos de las personas privadas de libertad con sus vínculos afectivos y con distintos agentes comunitarios y de la sociedad civil, que permitan el contacto con el mundo exterior durante el período de reclusión. Este punto debe ser atendido para contrapesar la despersonalización que viven los sujetos al formar parte de la institución carcelaria, y al mismo tiempo colabora en los procesos que apuntan al egreso del sistema penitenciario, nutriéndolos de un sostén afectivo y la perspectiva de la vida “extramuros”. En todo caso, el trabajo penitenciario debe apuntar a enriquecer la capacidad de vincularse positivamente (pro socialmente, dicen algunas corriente psicológicas) con otras personas y con la mayor pluralidad y diversidad posible. Ese fortalecimiento es preventivo e integrador, ya que cuando la cárcel se vuelve sinónimo de deterioro, seguramente eso afectará al entorno de la persona privada de libertad (pareja, hijos, allegados, futuras relaciones sociales).

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

¹¹² Fiorella Ciapessoni, *La prisión y después. Violencia, reingreso y situación de calle*. Revista de Ciencias Sociales, Vol 32, No. 45, julio-diciembre de 2019.

los recursos humanos y materiales a la nueva dirección. La misma tiene jurisdicción nacional y depende del Ministerio del Interior.¹¹³

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 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.¹¹⁴

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

¹¹³ *Ibídem.*

¹¹⁴ Ver Informe Comisionado Parlamentario 2016.

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. Los convenios, como el realizado con INEFOP, también han generado cursos en diversas áreas: herrería, gastronomía, mecánica, peluquería, etc.

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 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 reagentaba 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.

DINALI ha creado 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", un alojamiento transitorio con permanencia de entre 90 a 120 días

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 tengo 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”.

X. CÁRCELES Y JUSTICIA

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 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.

El habeas corpus entra en las cárceles

La Ley N° 19.293, el nuevo Código del Proceso Penal, comenzó a regir el 1° 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”.¹¹⁵

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”.

Dada la importancia de los valores en juego, se estable 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.¹¹⁶

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”.¹¹⁷

¹¹⁵ 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).

¹¹⁶ Arts. 353 y siguientes del Código del Proceso Penal.

¹¹⁷ CPP, art 351.

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”.

Hito histórico: una jueza cierra una cárcel

Desde inicios de 2016 desde nuestra Oficina se plantearon las gravísimas condiciones de convivencia en varios módulos del COMCAR.¹¹⁸ En particular, presentamos múltiples informes sobre el Módulo 8, con extremas situaciones de hacinamiento, encierro en celda permanente, mala alimentación, violencia, enfrentamientos entre internos, ausencia total de intervención técnica, pésimas condiciones edilicias. El tema también fue presentado en múltiples oportunidades en la Comisión de Seguimiento del Sistema carcelario del Parlamento y a las autoridades del Ministerio del Interior.

Agotadas las gestiones administrativas, y pese a las leves mejoras que se venían realizando que aliviaban algunas situaciones pero que en muy poco cambiaban la extrema situación que se vivía, en mayo de 2019 presentamos un recurso de habeas corpus solicitando el cierre de dos sectores del Módulo 8 (los de peores condiciones) y el inicio de un programa de rehabilitación socioeducativo en el lugar siguiendo las directrices de las “Reglas Mandela”, Normas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.¹¹⁹

Ya en noviembre de 2018 habíamos realizado un relevamiento del Módulo y elevado una nota a las autoridades solicitando medidas urgentes de transformación. El relevamiento implicó entonces una recorrida total del módulo durante tres días, visitándose celda por celda, dialogando con los internos, aplicando un cuestionario sobre el régimen de vida y realizando una evaluación de las condiciones físicas, de alimentación y convivencia en el lugar. La nota presentada a las autoridades luego de esa recorrida, el 21 de noviembre de 2018¹²⁰ decía que la situación requería “la adopción de medidas urgentes que superan la capacidad operativa y de recursos del propio INR, requiriendo el apoyo de emergencia del Ministerio del Interior y el accionar de otros organismos de política pública cuyos mandatos no son ajenos a la realidad penitenciaria”. En la nota, pedíamos la implementación de un “plan de normalización” que incluyera personal técnico y de apoyo, refuerzos para las áreas educativas y de salud, mejora de la alimentación, de la infraestructura y trabajo con las familias de los

¹¹⁸ Entre 2016 y 2019 mantuvimos una intensa relación institucional con el Ministerio del Interior y con el Instituto Nacional de Rehabilitación que tuvieron como tema central la situación del COMCAR y de estos módulos. Muchas de las acciones sugeridas mediante notas, informes, planteos en reuniones y presentaciones en la Comisión de Seguimiento Carcelario del Parlamento, ayudaron a generar medidas concretas, las que se sumaron al impulso y decisiones de los directores de turno de la unidad, del INR y del propio Ministerio. En todo caso, nuestro monitoreo fue constante y fue –quizás en pequeña parte, quizás en no tan pequeña parte– de las mejoras realizadas.

¹¹⁹ El recurso de habeas corpus fue presentado con el patrocinio del Prof. Dr. Juan Ceretta, titular de la Cátedra de Litigio Estratégico de la Facultad de Derecho de UDELAR.

¹²⁰ Oficio enviado al Ministerio del Interior y al Instituto Nacional de Rehabilitación, el 21 de noviembre de 2018, Oficio 183/18.

internos. En anteriores notas enviadas durante el período, habíamos planteado la reorganización del COMCAR, dividiéndolo en varias unidades operativas autónomas con sus propios responsables, equipo técnico y proyecto educativo.

Antes de presentar la demanda de habeas corpus realizamos una nueva auditoría en abril del Módulo de marras, verificando que la situación seguía siendo igualmente grave.

Ya en la demanda de habeas corpus, en la que señalamos que las peores condiciones se verificaban en el sector de prisión preventiva, señalamos que: “el Módulo 8 en su conjunto presenta condiciones físicas totalmente inadecuadas y que generan una condición de convivencia violatoria de la dignidad humana. A esta estructura física se suma una gestión totalmente deficitaria, con una muy pobre asistencia penitenciaria: casi nulo trabajo relacional con los internos, casi nulas actividades socializadoras, nulos materiales de socialización, no uso de posibles espacios de convivencia (biblioteca, salas de uso múltiples) y muy mal estado de los espacios para las visitas familiares. Si es contrario a la dignidad humana todo el panorama que presente el Módulo 8, en su estructura y gestión, particularmente negativa es la realidad del sector de internos con prisión preventiva, donde el deterioro físico de las instalaciones es mayor, el encierro mayor y la socialización nula. La situación es violatoria de un amplio abanico de normas nacionales e internacionales que regulan que la privación de libertad ocurra bajo estándares mínimos que aseguren una vida digna y posibilidades de re educación de las personas sujetas a esa situación”¹²¹.

En la demanda también aseveramos: “5. Estas condiciones de reclusión violatoria de la dignidad de la persona humana –cruels, inhumanas y degradantes- están muy lejos de las respuestas de asistencia penitenciaria que puede ofrecer un país del grado de desarrollo social del Uruguay, donde el Estado cuenta en todas sus áreas con recursos que pueden asegurar un mínimo de respuesta en materia de programas socio educativos. Estas carencias además de ser destructivas de las personas que las padecen, auguran nuevas violencias a futuro, ya que las personas que luego recobren la libertad lo harán acostumbrados a un régimen de sometimiento, violento, encierro y de resolución de necesidades y conflictos mediante la violencia, el abuso o la manipulación de otros. Esto es, allí se está generando la reincidencia y violencia de los días que vendrán y que impactar sobre sus familias, allegados y sobre quienes se relacionen con ellos. 6. Se distinguen los tratos crueles, inhumanos o degradantes de la tortura pues no existe una intención personalizada e identificable de provocar dolor con determinados fines, aunque resulte particularmente gravoso lo que ocurre con las víctimas de esta situación. 7. Desde que estamos en funciones en la Oficina –octubre de 2015- y detectamos la grave situación de algunos sectores del sistema penitenciario pusimos especial atención en el seguimiento de esas realidades, reportando al Parlamento y a las autoridades penitenciarias, ya sea con informes especiales como con notas puntuales –innúmeras- referidas a situaciones individuales de grave vulneración de derechos. Asimismo, visitamos durante estos años constantemente estos sectores y muy en particular el Módulo 8. Lamentablemente, pese a esfuerzos puntuales, nunca se logró revertir la grave situación estructural y de funcionamiento de este Módulo, escenario una y otra vez de enfrentamientos y vulneración de derechos, pero sobre todas las cosas es un lugar de deshumanización y fuente de violencias de todo tipo. Tan solo como ejemplo del seguimiento realizado se adjuntan los siguientes documentos que elaboramos y

¹²¹ Texto de la demanda presentada ante el Juzgado Penal de 34avo turno.

elevamos oportunamente a las autoridades: a.- Informe Anual 2016 b.- Informe Anual 2017 c.- Nota de Mayo de 2016 d.- Segundo informe extraordinario sobre la situación de los Módulos 8, 10 y 11 de COMCAR de junio de 2016. e.- Oficio No. 183/18 del 21 de noviembre de 2018 f.- Oficio No. 010/19 de 1º. De febrero de 2019 g.- Informe Especial sobre el Módulo 8 de noviembre de 2018”.

En la audiencia previa a la sentencia realizada el 13 de mayo, el Instituto Nacional de Rehabilitación presentó un “Proyecto de reorganización” de la unidad penitenciaria, señalando que se venía diseñando el mismo sobre tiempo atrás, que el mismo podía implementarse en poco tiempo y sus medias implicarían una mejora clara del Módulo 8.

El 15 de mayo de 2019, la titular del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Penal de 34avo. turno, Dra. Blanca Rieiro, hizo lugar parcialmente al recurso de habeas corpus presentado, disponiendo el realojo de la población privada de libertad de los sectores C1 y C2 (los señalados con las peores condiciones) del Módulo 8 en un plazo de 15 días y a la vez intimó al Ministerio del Interior al cumplimiento del proyecto presentado en la audiencia y denominado “Propuesta preliminar de reorganización” a los efectos de “revertir la situación violatoria de la Constitución de los reclusos alojados en dicho módulo”, ordenando que “deberá acreditarse su estricto cumplimiento al 30 de septiembre del corriente año, fecha propuesta por el Ministerio del Interior para verificar un cambio significativo en dicho modulo”.

En la sentencia, la magistrada fundamentó: “Cabe preguntarse hasta cuando un estado de derecho donde funcinan todas las instituciones en forma democrática está diespuesto a tolerar a vista y paciencia la alarmante violación de la dignidad humana de las personas privadas de libertad en el Módulo 8 de dicho centro de reclusión. SI la situación de por sí relatada y comprobada es gravísima, lo es aún más la situación en los módulos C 1 y C 2 donde se encuentran alojados personas inocentes, en medida cautelar de prisión preventiva a la espera de un juicio en forma legal. ¿En qué disposición legal se encuentra que las personas inocentes no tengan derecho a salir de sus celdas por falta de personal, a dormir en cartones, a no contar con agua en algunos casos, sin energía eléctrica en otros, con una alimentación deficitaria, en régimen de hacinamiento?. La respuesta es obvia: en ningún ordenamiento jurídico. Las Reglas Mandela, las Normas Mínimas para la privación de libertad aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el voto de nuestro país, refiere a n piso mínimo en el cual cada país debe construir sus políticas carcelarias. Entre ellas la regla número 13 que dispone: “los locales de alojamiento de los reclusos y especialmente los dormitorio deberán cumplir todas las normas de higiene, particularmente en lo que respecta a condiciones climáticas, al volumen de aire, la superficie mínima, iluminación, calefacción. La regla 16 que establece: “Las instalaciones de baño y duchas serán adecuadas para que todo recluso pueda bañarse y ducharse. Y así entre otras. Ninguna de estas reglas se aplica el Módulo 8 y en especial a los sectores C 1 y C2”.¹²²

El Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Rehabilitación apelaron la sentencia, la que tuvo resolución definitiva por sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Penal

¹²² Sentencia No. 136/2019, del 15 de mayo de 2019 de la Juez Letrada de 34avo. turno, Dra. Blanca Rieiro

de 3er turno el 1º de agosto de 2019,¹²³ la que vino a ratificar la sentencia de primera instancia.

El Tribunal Penal, integrado por los ministros Luis Charles (ministro redactor), Angel Cal Shabán y Gabriela Merialdo Cobelli, al fundar su resolución al fundar su resolución también enmarcó la historia y papel del habeas corpus: “V) Como reseña histórica del Habeas Corpus cabe consignar que en la época de los Pretores y con el nombre de “Interdicto” ya era designado en las Pandectas bajo el título de “Homine libero exhibendo” y los compiladores de dicho cuerpo legal romano transcribían un comentario del jurisconsulto Ulpiano: “Este remedio se ha instituido para proteger la libertad a fin de que ninguna persona libre fuera detenida”. En Inglaterra fue adoptado en la Carta Magna sancionada por el Rey Juan I o Juan sin Tierra el 15 de junio de 1215. A su vez, en el Derecho Histórico Español aparece como el denominado “Recurso de manifestación de personas” del Reino de Aragón en el Fuero de Aragón de 1428 y en las referencias que sobre presuntos supuestos de detenciones ilegales se contienen en el Fuero de Vizcaya de 1527. En el ordenamiento jurídico patrio aparece por primera vez en la ley 1.216 de 1874, rigiendo hasta 1877 en que fuera derogado por el Gobierno de Latorre, en atención a que “en la época normal en la que fue promulgada se presenció el escándalo que su estricta aplicación sólo servía para alentar a los criminales en menosprecio de la justicia y de los mismos Tribunales encargados de administrarla”.-

A nivel constitucional aparece en la Carta de 1918, luego con modificaciones en la de 1934.

En el plano legal, hubo una regulación del Habeas Corpus en la ley 16.893 que estableció un Código del Proceso Penal que fue aprobado, pero que nunca entró en vigencia. En la actualidad corresponde señalar que el Habeas Corpus tiene su base en el art. 17 de la Constitución de la República y artículo 7 del Pacto de San José de Costa Rica o Convención Interamericana de Derechos Humanos. A ello cabe agregar que el art. 351 y ss del CPP/2017 reguló el instituto, lo definió y consagró dos modalidades.

En efecto, por un lado la tradicional relativa a “donde está el cuerpo”, ya que se dirige a quien sufre la afectación de su libertad personal en forma arbitraria por cualquier autoridad administrativa.

Por otro lado, la norma legal amplía el concepto al referir al que estando privado de su libertad como consecuencia de la decisión de un órgano jurisdiccional y lo protege “contra torturas y otros tratos crueles o condiciones de reclusión violatorias de la dignidad de la persona humana”.

Es precisamente a esta segunda hipótesis que alude el caso de autos.

Podemos decir que asistimos en la actualidad a una protección integral de la persona humana y ello con un escudo de tres puntas. Una de esas puntas es el habeas corpus, otra es el habeas data y otra la objeción de conciencia. Se protege así el cuerpo, los datos personales y la conciencia de la persona humana.

¹²³ Sentencia No. 210/2019 del Tribunal de Apelaciones de los Penal de 3er. turno.

En efecto, se reconoció primero el habeas corpus protegiendo con ello el derecho de toda persona sobre su cuerpo.

Este concepto como hemos referido anteriormente se vio ampliado con el habeas corpus correctivo. También tenemos el instituto de habeas data, como acción o conjunto de normas tendientes a la protección de datos personales, en el entendido de que la información es de titularidad de la persona -sin perjuicio de los motivos de interés general que existan para disponer de esos datos-. Por lo cual es ésta quien en última instancia debe ser protegida en casos de manejo abusivo o ilícito de dicha información, con virtualidad de causarle algún perjuicio.

Por otra parte, es procedente el reconocimiento del derecho a la conciencia de toda persona y su protección mediante el instituto que se denomina “objección de conciencia”. Es decir, al Derecho en su permanente expansión se le presenta ahora el desafío de idear mecanismos de tutela de otro derecho ya reconocido: el de la conciencia individual. (Conforme el Dr. Gabriel González Merlano en su obra “La objeción de conciencia en la Ley 18.473”).

VI) Cabe destacar que el Estado tiene una posición de garante frente a los derechos individuales de las personas privadas de libertad ambulatoria. En tal sentido Calamandrei decía “todas las libertades serían vanas, si no pudieran ser reclamadas y defendidas en juicio”. El Estado no cumpliría su función de garantía sólo declarando derechos y libertades, se necesitan instrumentos adecuados para su tutela, para su garantía. Como ha afirmado Ada Pellegrini Grinover, el Habeas Corpus con el Amparo integran ese vasto mundo de las garantías de los Derechos Humanos, sin los cuales estos serían ilusorias declaraciones platónicas y lo integra en el sitio privilegiado de prestar la protección en el momento más dramático, en aquel en que por ser inmediata la agresión y causar daño irreparable no es posible esperar el lento suceder de los procedimientos corrientes de prevención (Revista de Proceso de San Pablo N°22).

En palabras de Carlos Fayt, “serían a lo sumo un puñado de palabras gloriosas, que no pudiendo hacer valer su significación y contenido, tendrían el valor de una mansa y callada idea, grávida de exaltaciones, transformada en hueca y vacía por su imposibilidad de realizarse (...) los derechos estarían insertos en las constituciones como términos generales, sin alma y sin matriz, como soñados pensamientos, pero jamás como derechos (Los Derechos del Hombre y sus garantías constitucionales, pag. 151)

VII) La modalidad correctiva se dirige a resguardar las exigencias constitucionales en el marco de privaciones legítimas de la libertad. En efecto, es aplicable a las situaciones de aquellas personas que se encuentran legalmente privadas de su libertad, pero ven arbitrariamente agravadas las condiciones en que se cumple su detención, con el consiguiente desmedro de sus derechos esenciales. Se trata de una herramienta jurídica destinada a tutelar la dignidad del trato carcelario.

Néstor Pedro Sagües (Alternativas del Habeas Corpus correctivo) refiere que es un dispositivo singular, cuya finalidad es enmendar la forma o el modo en que se cumple la detención ante la presencia de actos vejatorios. Del mismo modo, agrega que: “Para quienes lo promueven, tiene por meta cambiar el lugar de detención cuando no fuera el adecuado a la índole del delito cometido o la causa de la detención, y reparar el trato

indebido al arrestado. Actuaría, asimismo, para subsanar la agravación de las limitaciones legalmente impuestas.”

Debe tenerse en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se expidió respecto a este instituto, consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva 8/87, momento en el que refirió, en lo pertinente, que: “El Hábeas Corpus, para cumplir con su objeto de verificación judicial de la legalidad de la privación de libertad, exige la presentación del detenido ante el juez o tribunal competente bajo cuya disposición queda la persona afectada. En este sentido es esencial la función que cumple el Hábeas Corpus como medio para controlar el respeto a la vida e integridad de la persona, para impedir su desaparición o la indeterminación de su lugar de detención, así como para protegerla contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

VIII) En dicho marco corresponde analizar la legitimación del accionante (legitimación activa) y la del denunciado (legitimación pasiva). También el accionamiento colectivo. Al respecto corresponde precisar que nada de esto fue cuestionado o controvertido por la parte demandada. Ello no obstante se entiende que es clara la legitimación activa del Comisionado Parlamentario en base a lo previsto en el art. 2 Lit. I de la Ley 17684.

También la legitimación pasiva del Ministerio del Interior conforme lo previsto en el art. 221 de la Ley 18719, Ley de Creación del INR que depende directamente de la referida cartera.

En lo que dice relación con el accionamiento colectivo, cabe destacar que nada objetó la parte demandada, fundamentalmente que podría calificarse de ineficaz una acción como la promovida, que tuviera que ser deducida individualmente por cada uno de los alojados en los sectores referidos. Por lo tanto se entiende válido el fundamento legal que da el accionante del art. 42 del CGP que refiere a intereses difusos y que la doctrina ha extendido a intereses colectivos.

IX) En el aspecto sustancial, los agravios de la parte demandada no son de recibo. Lo primero a consignar al respecto es que las personas privadas de la libertad ambulatoria, solo están privadas precisamente de la libertad ambulatoria y en algunos casos, cuando se reúnen los requisitos estatuidos por el art. 80 de la Constitución de la República, los derechos correspondientes a la ciudadanía.

Sin embargo no están privados o por lo menos no deberían estarlo de otros derechos inherentes a la persona humana como dignidad, integridad, respeto, alimentación, trato adecuado.

Todo lo expuesto en el marco del art. 26 de la Constitución de la República.

También existen otras razones que aluden a que si esperamos que las personas que salgan de la cárcel sean mejores que las que entraron, debe indefectiblemente en su seno procurarse fomentar responsabilidad, capacitar, educar, promover hábitos de trabajo, de convivencia. Esto indispensablemente requiere mínimas condiciones de alojamiento, de alimentación y de atención sanitaria. Indudablemente esto no se cumple en el caso.

Sobrepoblación, hacinamiento, situaciones continuas de conflicto, falta de elementos de higiene, ausencia de tareas laborales, dificultad en el acceso a procesos de socialización y aprendizaje son algunas de las notas características del sistema carcelario. Dicha afirmación no puede extenderse a todo el sistema carcelario uruguayo, la generalización sería un error, pero existen casos como el que se elucida en esta causa en que se vulneran derechos humanos”.¹²⁴

Por primera vez entonces la decisión de una jueza y la ratificación de esa sentencia por un Tribunal de Apelaciones determinaron el cierre de un módulo penitenciario e impulsaron la adopción de medidas administrativas inmediatas para cambiar las condiciones de reclusión.

¹²⁴ Sentencia 210/2019, del 1º de agosto de 2019 del Tribuna de Apelaciones en lo Penal de 3er turno.

XI. CONCLUSIONES

1.- REFORMA EN CURSO. La reforma penitenciaria iniciada en 2010, es un proceso positivo que ha iniciado la transformación del sistema penitenciario de un modelo sólo asegurativo y pobre en capacidad de rehabilitación, hacia un nuevo modelo orientado técnicamente hacia la rehabilitación y reinserción social. Las acciones de la reforma penitenciaria han estado basadas en una perspectiva de derechos humanos, con innovaciones y logros muy importantes, pese a lo cual todavía existen agudas carencias –que oportunamente venimos reportando al Parlamento, a la autoridades y en algunos casos al Poder Judicial– que deben ser atendidas con la profundización y extensión de ese proceso de aproximación técnica y garantista desde la política pública para la privación de libertad.

2.- LOGROS Y CARENCIAS. Durante este período se han registrado importantes logros –como el desarrollo de buenas experiencias de tratamiento y convivencia en varias unidades, descenso del hacinamiento, la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y el encuadre técnico de la gestión penitenciaria, mejoras en atención de salud, educación y el combate a la corrupción y los malos tratos– no obstante lo cual todavía subsisten importantes y graves carencias que la continuación de la reforma deben encarar para continuar mejorando la convivencia, la rehabilitación y el descenso de la reincidencia.

3.- EL TRABAJO TECNICO Y EDUCATIVO. El sostenido empuje del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) para instrumentar un enfoque técnico del trabajo penitenciario, expresado en el uso de protocolos de diagnóstico, guías para la realización de informes, fomento del trabajo socio educativo y apoyo a las buenas prácticas de educación, cultura y tratamiento, muestra ya importantes y alentadores resultados en muchos centros, transformando muchas condiciones de reclusión que eran muy malas. Pese a eso, los avances conviven todavía en el sistema con muy malas condiciones de reclusión, algunas con insuficientes posibilidades de rehabilitación y otras de trato cruel, inhumano o degradante. Según nuestra evaluación, en el sistema, un 27% de los internos tiene oportunidades de integración social (contextos donde se cumplen las Reglas Mandela), un 47% tiene insuficientes condiciones para la integración social (contextos donde se cumplen parcialmente las Reglas Mandela) y un 26% vive en condiciones de trato cruel, inhumano o degradante (contextos donde no se cumplen las Reglas Mandela). La valoración de 2019 marca una mejora de las condiciones con respecto a años anteriores (26% con oportunidades de integración social, 39% con insuficientes oportunidades y 35% con condiciones de trato cruel, inhumano o degradante en Informe 2018), que por un lado refleja el resultado positivo de los trabajos realizados y por otro señala que subsisten condiciones de reclusión inadecuadas o inaceptables para nuestras normas que deben seguir objeto de atención de las políticas públicas.

4.- IMPERIO DE LA LEY Y DERECHOS HUMANOS. Las pautas dadas por las autoridades son claras en materia de cumplimiento de la ley, respeto de la integridad física de las personas, los derechos humanos y combate a la corrupción, reaccionándose con prontitud cuando las denuncias son formuladas. Las malas condiciones de reclusión en algunos centros, las que generan un contexto de deshumanización también para

quienes trabajan allí, hacen que subsistan todavía casos de violencia institucional hacia los privados de libertad, omisiones serias en los deberes funcionariales y prácticas corruptas. Es claro que las autoridades trabajan contra eso, pero las carencias de recursos administrativos, de control y jurídicos, a lo que se suman grandes dificultades de diversa causa para el avance de las investigaciones fiscales, dificultan el esclarecimiento y prevención de muchas situaciones.

5.- EXPERIENCIAS DE REFERENCIA. Se han seguido consolidando varias experiencias de rehabilitación que pueden ser consideradas de referencia para el avance de todo el sistema por su capacidad de generar una convivencia basada en las actividades educativas, el trabajo y el respeto de los demás en una convivencia de armonía, siendo remarcable el trabajo de la Unidad No. 6 Punta de Rieles (vieja), la cárcel de Durazno, Artigas, Salto y el Polo Industrial del COMCAR. Si bien estas unidades han consolidado su funcionamiento, es necesario seguir apoyando institucionalmente y con recursos esas experiencias de vanguardia pedagógica y rehabilitación. También se registran importantes avances en varias unidades del interior del país como Juan Soler (San José), Paso Ataques (Rivera), Campanero (Lavalleja), Rocha, Conventos (Cerro Largo), las que si siguen siendo apoyadas e incrementan sus equipos técnicos y recursos, pueden alcanzar mejores resultados aún.

6.- HACINAMIENTO Y TRANSFORMACIÓN. a.- En números generales puede decirse que el hacinamiento, fruto de la construcción de nuevas unidades y plazas, ha bajado considerablemente, siendo ello un importante logro. Persiste sin embargo el hacinamiento en muchos sectores de varias unidades, donde las limitaciones que tiene la intervención técnica hacen que estas situaciones persistan. Tras mucho tiempo, se logró que la población penitenciaria alcanzara niveles menores a la capacidad de alojamiento, por lo que el promedio general indica que el hacinamiento se superó. Sin embargo a partir de 2018 el volumen de población ha retomado el crecimiento y la densidad se encuentra hoy en día al 100%, esto es, plena ocupación de la capacidad del sistema. Esto significa que si la tendencia de crecimiento poblacional se mantiene como todo lo indica, la sobrepoblación y el hacinamiento volverán en breve a ser un problema medular del sistema penitenciario. b.- Merece particular destaque el esfuerzo realizado por el INR para mejorar las condiciones de vida y rehabilitación en la Unidad No. 4 COMCAR, en particular en el Módulo 8, que fuera objeto de un habeas corpus correctivo en 2019 presentado por nuestra Oficina y acogido por la justicia. El Módulo 8, ahora destinado solamente a prisiones preventivas, bajó dramáticamente su hacinamiento y mejoró la convivencia, iniciándose un proceso de re organización del COMCAR, creándose un complejo penitenciario con varias unidades autónomas pero articuladas por una coordinación general. El proceso de transformación está en marcha viéndose ya importantes logros en la mejora de la convivencia. Teniendo en cuenta que casi uno cada tres privados de libertad del país están en el COMCAR, la mejora del COMCAR de concretarse implicará una mejora sustantiva de todo el sistema. Pese a estos avances y las buenas directivas impartidas en la unidad, la dificultades edilicias en varios módulos, las carencias logísticas (comunicaciones, vehículos, videocámaras, mobiliario) y la extrema falta de personal (educativo, técnico, administrativo y de seguridad) no solo ponen en riesgo estos avances sino hacen que todavía en varios módulos o sectores de los mismos las condiciones de convivencia sean inaceptables.

7.- VIOLENCIA. La falta de una convivencia basada en actividades socioeducativas y oportunidades de buen relacionamiento social genera un contexto de deshumanización

que provoca un vórtice o espiral de violencia en muchos centros penitenciarios, en particular en el Penal de Libertad, Canelones, varios Módulos de COMCAR, varios sectores de la Unidad 1 y Cerro Carancho (Rivera). Estos contextos generan un circuito de violencia extrema que se retroalimenta con contextos también de deshumanización y vulnerabilidad socio penal externos a las cárceles, generándose una intrincada trama de amenazas, extorsiones, chantajes recíprocos y agresiones que anulan una convivencia racional. En 2019 la violencia constató en su expresión más extrema en la ocurrencia de 20 homicidios, 9 suicidios, y otras dos en accidentes y otras circunstancias violentas, en un total de 44 fallecimientos. La muerte en prisión, en cualquier hipótesis, es sospechosa de criminalidad y de responsabilidad del Estado, siendo un claro indicador de las muy malas condiciones de vida que subsisten en el sistema penitenciario. En términos absolutos, 2019 implicó un récord anual de los homicidios desde 2006. En términos relativos, la tasa se mantuvo similar a 2018, indicando 186,5 homicidios cada 100.000 personas, aproximadamente 18 veces más que la cifra nacional. Por su parte, la tasa de suicidios en cárceles fue de 83,9 cada 100.000, aproximadamente 4 veces más que la cifra nacional.

8.- SALUD. La presencia de los servicios de salud, si bien superior a la de años anteriores, sigue siendo insuficiente, viéndose muchos de sus servicios con incapacidad de dar cobertura a toda la población, con falta de articulación con las autoridades de la gestión penitenciaria, con buena parte de la población que no cuenta con historia clínica, dificultades de acceso a policlínica y un gran dificultad para realizar coordinaciones externas especializadas (falta de custodia, vehículo, no existencia de horas médicas). Muchas unidades siguen con cobertura de Sanidad Policial, siendo necesario, de acuerdo a la ley vigente, que ASSE asuma a todos los centros penitenciarios en su atención. Es particularmente pobre la atención odontológica y la medicina preventiva. Son destacables las mejores en la atención y la administración de sus recursos en el Centro Médico de COMCAR dependiente de SAI-PPL de ASSE, en el centro médico de la cárcel de Canelones dependiente de Sanidad Policial, la buena infraestructura de la Unidad 1 Punta de Rieles, el cierre inminente del sector psiquiátrico en la ex cárcel Central y su traslado al Módulo 12 de COMCAR, el inicio de una mejora en la atención oftalmológica con la atención del Hospital de Ojos y la nuevas pautas para una mejor eficiencia dadas por la Dirección de SAI-PPL de ASSE, entre las que se destaca el cambio del sistema de atención a la población femenina con médicos de familia. Merece destacarse también que la actual administración del Directorio de ASSE dio renovado apoyo a la salud en cárceles. Sigue siendo muy preocupante.

9.- SALUD MENTAL. Una particular mención merecen las carencias existentes en materia de salud mental. Muchos de los internos llegan al sistema siendo portadores de patologías diversas de salud mental, habitualmente no tratadas, no diagnosticadas, subvaloradas en su entorno y que incluso pueden estar vinculadas a su trasgresión. La privación de libertad agrava esas patologías y dispara las situaciones latentes, llegando incluso a psicosis, provocando que muchos internos no puedan ni adaptarse a la vida en prisión ni convivir con otras personas. Hay casos de personas, que si bien no presentan cuadros de inimputabilidad, no pueden estar en prisión: no tienen la adecuada atención y viven en constante violencia y desadaptación. El sistema penal les agrava su afectación mental. No existen instituciones públicas capaces de dar una adecuada atención a estos casos, conculcándose allí el derecho a la salud. A su vez, muchas las valoraciones forenses entendiendo que la persona no está alienada, no autorizan su prisión domiciliaria o en un centro especializado, lo que deja inalterado múltiples situaciones de

riesgo para los portadores de las patologías y para terceras personas. Datos oficiales de la población ingresada al sistema penitenciario en el área metropolitana, indican que casi la mitad de las personas que ingresan al sistema tiene algún problema de salud mental, que más de 8 de cada 10 tienen consumo problemático de drogas, un 10% fue diagnosticado con algún tipo de discapacidad y un 7% presenta algún tipo de riesgo de intento de autoeliminación (IAE), lo que habla a las claras de la necesidad de una intervención técnica muy intensiva al respecto.

10.- INTENTOS DE AUTOELIMINACIÓN. La cantidad de suicidio registrados en el sistema penitenciario en 2019 fue unas 4 veces mayor que el promedio nacional (9 casos). A eso se suman muchos casos, no debidamente registrados, de intentos fallidos y autolesiones. Más ocultas están aún las conductas autodestructivas, que tienen un trasfondo depresivo y aún suicida, que pasan desapercibidas por la falta de atención psiquiátrica o psicológica personalizada y sostenida en tratamientos. Varios de los casos de suicidio que estudiamos en 2019 indicaron a las claras graves carencias y errores del personal de atención directa al manejar situaciones donde había claras expresiones suicidas: no toma de decisiones de asistencia pese a constatarse en protocolo de ingreso del riesgo suicidio, alojamiento en solitario de casos de riesgo, no advertencia al equipo médico de internos con expresiones o intentos suicidas. No existe un Programa de Prevención del Suicidio ni un Protocolo de actuación para los funcionarios con pasos concretos a seguir cuando se detectan riesgos o expresiones de auto eliminación.

11.- CONSUMO PROBLEMÁTICO (ADICCIONES).- Tal como se describió en este informe, –datos oficiales indican que el 80% de las personas ingresadas al sistema penitenciario en el área metropolitana tiene consumo problemático de sustancias– la gran mayoría de las personas privadas de libertad tienen adicciones o vinculación directa con el consumo problemático que explica su trasgresión delictiva y sus dificultades para insertarse en una vida en libertad. Hay también nítidamente muchos casos de consumidores problemáticos con patologías psiquiátricas que delinquen para consumir, requiriendo una atención especializada, la que no existe dentro del sistema penitenciario y es limitada fuera de ella. El consumo problemático suele tener causas subyacentes de complejo entendimiento que la angustia, tensión y condiciones de la privación de libertad potencian hacia nuevos y más problemáticos consumos o acciones. Son muy acotadas las respuestas al tema desde los servicios sanitarios del sistema penitenciario. No existe en el país la Justicia Terapéutica, sistema establecido ya en muchos países donde adictos que cometieron ciertos delitos son derivados a clínicas o centros especializados, públicos o privados, y no a una cárcel donde su situación se agravaría.

12. FAMILIA Y ENTORNO. No existe en el sistema penitenciario programas de trabajo con las familias o allegados de las personas presas, lo que configura una grave carencia para su asistencia integral y para atender situaciones que están vinculadas a su vida y trayectoria y que pueden volver a empujarlo a situaciones de trasgresión. Es particularmente llamativa la ausencia de despliegue de programas del Ministerio de Desarrollo Social, máxime teniendo presente que la población privada de libertad y su entorno constituyen un conjunto altamente vulnerable y apto para una intervención estratégica de resultados directos. La mayoría de los espacios de visita, en especial en los macropenales metropolitanos, son poco amigables y agresivos para los niños y adolescentes, haciendo un negativo aporte a su socialización.

13. SIN DEFENSA. Son constantes las quejas, planteos y denuncias de las personas privadas de libertad sobre sus dificultades para acceder a su abogado y estar al tanto de la marcha de su expediente, como también realizar otros planteos que requieren la presencia del defensor. La Defensa Pública tiene recursos insuficientes para cubrir las necesidades de defensa existentes debido al crecimiento de la población penitenciaria, lo que vulnera el esencial derecho a la defensa, pero que también genera tensiones hacia dentro de los penales que podrían ser evitadas.

14. EL PODER JUDICIAL Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. En 2019 ha sido notoria la presencia activa de los Jueces de Ejecución, que a partir del nuevo Código de Proceso Penal no solo actúan en los trámites correspondientes a la marcha de la ejecución penal sino también lo hacen sobre las condiciones de reclusión, informando a la Suprema Corte de Justicia de las situaciones que son negativas, de riesgo o contrarias a la dignidad humana. También realizan recomendaciones y dialogan con las autoridades carcelarias, en una práctica que genera mejoras. También ha sido muy nítido el rol del Poder Judicial cuando fue llamado a intervenir ante la presentación de habeas corpus correctivo por condiciones de prisión violatoria de la dignidad humana, las que han impulsado que muchas situaciones de muy larga data hayan sido resueltas o se hayan iniciado procesos de cambio muy significativos, entre los que cabe señalar los habeas corpus presentados por nuestra Oficina sobre el Módulo 8 de COMCAR y el sector de ingreso de Pense, Soriano. Las sentencias del Poder Judicial son muy claras en cuanto a que la resolución de los habeas corpus cuando se comprueban condiciones inaceptables de vida no es una intromisión en las políticas del Poder Ejecutivo sino una actuación esencial del Poder Judicial como es la garantía de los derechos fundamentales de toda la población.

15. EDUCACION Y CAPACITACION. La presencia del sistema educativo dentro del sistema penitenciario, aunque mayor que años atrás, es insuficiente. Durante 2019 el CODICEN no aumentó la oferta educativa dentro de las cárceles, no renovó sus programas ni implemento nuevos programas o acciones especiales. Existe un 20% de personas privadas de libertad que no pueden leer, escribir o hacer cálculos con fluidez, lo que compromete su acceso a un trabajo y dificulta toda su vida social. La formación secundaria no tiene contenidos adecuados a la población destinataria y es muy poca la enseñanza de oficios. Se estima que casi el 24% estudia en algún curso de educación formal. La Universidad y en particular la Universidad de la República tiene todavía un rol muy acotado tanto en investigación, educación como en extensión, dentro del territorio penitenciario. Es muy pobre la enseñanza de oficios y el despliegue de ámbitos de capacitación laboral del tipo escuela-taller productivo.

16. TRABAJO. La cantidad de internos que tiene alguna actividad laboral es el 36% de la población privada de libertad, aunque debe tenerse en cuenta que el registro es muy débil, ya que incluye situaciones muy variadas, algunas de muy pobre significación (fajina de patio, corredores) pero también otras de mucha relevancia (mantenimiento, construcción, cocina, limpieza). Si bien la mayoría se trata de trabajos de poca calidad (fajina), es destacable que la cantidad de personas que realizan actividades laborales han aumentado en los últimos años, aunque todavía sea insuficiente. Muchos internos realizan diariamente tareas fundamentales para el funcionamiento de las unidades – mantenimiento, limpieza cloacal, trabajos eléctricos, construcción, evacuación de residuos– sin remuneración, certificación o artículos que aseguren su salud laboral.

Hemos verificado en 2019 actividades laborales realizadas por internos en muy malas condiciones de seguridad e higiene laboral que hemos elevado a las autoridades.

17. LA SOCIEDAD CIVIL. Son muy pocos las organizaciones de sociedad civil – ONGs, institutos educativos o de promoción social– que estén trabajando dentro de la cárcel, lo que limita las posibilidades de desarrollar acciones a los muy menguados recursos y programas estatales. La promoción humana, la educación, la capacitación y la asistencia social dentro del sistema pueden ser un área propicia para el trabajo de organizaciones sólidas, con trayectoria y con propuestas concretas.

18. TECNOLOGIA AUSENTE. Dado que el sistema penitenciario es una suerte de “sub Estado” que vive fuera del tiempo, muchos de los dispositivos tecnológicos habituales que existen en todo el Estado uruguayo y sus servicios (tecnologías de la información y la comunicación) no están presentes dentro de las cárceles, ya sea para la gestión administrativa, la comunicación interna, la educación (informática, laptops, infocentros) y la vigilancia (videocámaras, circuitos cerrados).

19. TRABAJO POST PENITENCIARIO. Unas 6.000 personas salen de las cárceles todos los años y vuelven a la sociedad. La reincidencia es cercana al 65%, o sea que la mayoría de los que salen vuelven a transgredir, lo que se vincula a pobres procesos de rehabilitación, humanización o preparación para la vida en libertad, o bien a pobres apoyos o sostenes al momento de volver a la libertad: un 25% de las personas privadas de libertad no tiene visitas por lo que muchos no tienen espacio social donde retornar, salen sin red de contención ni proyecto vital o laboral. El trabajo post penitenciario es clave para la inserción social y evitar nuevos conflictos. La Dirección Nacional del Liberado (DINALI) ha fortalecido su accionar muy remarcablemente y está desarrollando una nueva red de convenios para ofrecer empleo, cursos de capacitación, alojamiento transitorio y orientación social (trámites, documentación, asuntos jurídicos).

20. ALTERNATIVAS. La Oficina de Seguimiento de la Libertad Asistida tiene ahora unos 5.000 casos bajo su seguimiento, lo que es imposible de realizar con los acotados recursos de que dispone. Las medidas alternativas son una herramienta clave para evitar que quien ha tenido una trasgresión que no recibe pena privativa de libertad o que complementa con esa medida la privación, pueda recomponer la situación –personal, familiar, de salud, de consumo problemático- que lo llevo a recibir esa medida. Por aplicarse en un amplio margen de libertad, esas medidas tienen un amplio margen de contenido, pudiendo ser desde capacitaciones, espacios terapéuticos, reparaciones o diversas formas de contralor. Si las medidas alternativas fracasan o no son consistentes, eso redundará en el aumento del uso de la “última medida”, o sea: la cárcel (privación total de libertad). Las medidas alternativas deben ser vistas como una constricción parcial de libertad en cuyo marco se debe realizar también una rendición de cuentas por lo actuado y una reparación del proceso que llevo a la persona a recibir la medida. Adecuadamente basadas, con equipos técnicos sólidos y contenidos adecuados, las medidas alternativas son un gran camino para la prevención de la violencia y la profundización de los espirales de violencia de las personas cuando son detectados tempranamente y reciben adecuada respuesta.

XII. RECOMENDACIONES

1.- Reformas en curso. REFORMA PENITENCIARIA, ROL DEL PARLAMENTO Y TRABAJO INTERINSTITUCIONAL. El sistema penitenciario todavía está lejos de ofrecer las posibilidades de reinserción y rehabilitación que puede ofrecer el Estado uruguayo, reconocido por su histórico gasto social e institucionalidad consolidada. Seguir avanzando en la reforma penitenciaria, desarrollando y progresando en un modelo de tratamiento técnico, educativo y humanizador, es el camino para reducir la reincidencia y disminuir la violencia social. Ello requiere apoyo institucional, coordinación entre ministerios y organismos públicos, recursos humanos e inversión. Un mejor sistema penitenciario, que baje la reincidencia al 25% (cosa posible con una mejora no demasiado costosa ni lejana de los servicios actuales) abatiría la reincidencia delictiva. El Parlamento, tanto desde la Comisión Especial de Seguimiento del Sistema Carcelario como en sus diversas comisiones y posibilidades de actuación, tiene un importante rol a jugar como ámbito apto para definir líneas programáticas de acuerdo que favorezcan la dotación de los recursos básicos necesarios para seguir avanzando en la modernización y eficiencia del sistema penitenciario, contando para ello con el apoyo y asesoramiento de la Oficina del Comisionado para los insumos y datos que se requieran. El avance técnico de la reforma penitenciaria requiere la conformación de grupos interinstitucionales de trabajo, con representantes de los ministerios y organismos involucrados, de manera de definir e implementar nuevas acciones. Recomendamos la instalación de grupos de trabajo interinstitucional, con términos de referencia que establezcan plazos para su tarea, coordinación, secretaría y presentación de informe a las autoridades, sobre temas clave de innovación pudiendo ser entre otros: 1.- Regulación legal del trabajo y la actividad productiva 2.- Salud mental. 3.- Justicia terapéutica y consumo problemático de sustancias. 4.- Medidas alternativas a la prisión. 5.- Coordinación de la política penitenciaria y las políticas sociales. 6.- Mujeres privadas de libertad.

2.- Logros y carencias. INSTITUCIONALIDAD Y REGLAS MANDELA. Siendo la deshumanización la fuente de la violencia intracarcelaria, la que luego circula hacia fuera de la cárcel y vuelve a ingresar en ella, solamente intervenciones técnicas son capaces de sostener una convivencia basada en la educación, el trabajo, la salud, el buen relacionamiento, el respeto a la vida y los derechos de los demás, siendo preciso fortalecer y estimular el funcionamiento de la Sub Dirección Nacional Técnica del INR, su articulación con todas las unidades para impulso de las Reglas Mandela y los diversos protocolos técnicos existentes y su relación con otras entidades públicas y privadas de manera de orientar nuevas intervenciones y fortalecer las ya existentes en el sistema. Es imprescindible seguir avanzando en la dotación de cuadros técnicos en las unidades (psicólogos, graduados en ciencias sociales, abogados, profesionales de la salud, labor terapeutas, recreadores), en la dotación de operadores penitenciarios y en el necesario personal de seguridad para garantizar una convivencia segura.

3.- El trabajo técnico y educativo. PLANES DE REORGANIZACION. Las peores condiciones de reclusión, que son las que registran mayores índices de violencia y de reincidencia, pueden ser revertidas, como han mostrado muchas buenas prácticas realizadas, a partir del trabajo orientado en las unidades donde los equipos técnicos y de operadores penitenciarios cumplen un rol central para sostener una convivencia positiva donde puedan desplegarse las acciones educativas, culturales, deportivas, sociales, sanitarias. Estas experiencias también muestran que la transformación de las peores

condiciones de reclusión requiere de Planes de Reorganización de la gestión, conformación de equipos de dirección con técnicos, dotación de operadores penitenciarios y personal de custodia, descentralizando unidades o sectores y con recursos suplementarios para revertir las malas condiciones edilicias y sus contextos.

4.-Imperio de la ley y derechos humanos. DERECHOS HUMANOS Y FISCALIA PENITENCIARIA. Continuar difundiendo la perspectiva de derechos humanos en todo el sistema, continuando la jerarquización del personal penitenciario en sus diversos roles con capacitación permanente, salud laboral y revalorización social. La violencia interna de algunas unidades requiere la instalación de video cámaras, instalación de escáneres, refuerzo del personal. El esclarecimiento de muchos delitos que ocurren en las unidades, incluyendo homicidios, requiere la creación de una Fiscalía Penitenciaria Especializada, de manera de disminuir, con una sede que acumule conocimiento e información del área, el bajo esclarecimiento que tienen los delitos intracarcelarios.

5.- Experiencias de referencia. APOYAR LAS BUENAS PRÁCTICAS. Es pertinente que las unidades que han logrado muy buenos resultados de educación, convivencia y rehabilitación e inserción –muy en particular Punta de Rieles Unidad No. 6, el Polo Industrial, Artigas, Salto, Artigas- y la Dirección Nacional del Liberado (DINALI) sigan siendo apoyados y usadas sus experiencias como referencias a multiplicar en otros centros, de manera de traccionar a todo el sistema hacia mejores logros e innovaciones en la generación de buena convivencia.

6.- Transformación. NUEVO COMCAR. Los cambios en curso en la Unidad No. 4 COMCAR, tendientes a conformar un complejo de varias unidades con una coordinación central, llevados adelante con gran esfuerzo aunque no todos los recursos necesarios, marcan un camino a seguir y profundizar de gran impacto en todo el sistema dada la cantidad de población internada allí, siendo fundamental seguir apoyando estos avances, tanto institucionalmente como con recursos que consoliden y amplíen las transformaciones en curso y permitan cambiar los sectores de la unidad que todavía presentan muy serios problemas y muy malas condiciones de reclusión.

7.- Violencia. INTERVENCIONES URGENTES Y FISCALIA ESPECIALIZADA. El circuito de violencia existente en varios penales requiere de intervenciones urgentes de refuerzo del personal educativo, técnico y de seguridad y adecuaciones edilicias. Es necesario estudiar incluso la viabilidad de algunos sectores del sistema, totalmente inadecuados ediliciamente para funcionar adecuadamente debido a críticas condiciones físicas, como el Módulo 2 de Canelones, o por la obsolescencia de su diseño, como el Módulo 1 de Libertad. La lucha contra la opacidad y la impunidad dentro de la cárcel, requiere contar con una Fiscalía Especializada Penitenciaria, de manera de tener mayor eficiencia en el esclarecimiento de los ilícitos.

8.- Salud. PLENA COBERTURA DE ASSE La Administración de Servicios de SALUD DEL Estado (ASSE) debe asumir la totalidad de la cobertura del sistema penitenciario, tomándose medidas presupuestales inmediatas con los refuerzos del rubro correspondientes para desplegar los equipos médicos, de enfermería, administrativos y equipos necesarios.

9.- Salud Mental. NUEVOS SERVICIOS DE ASSE. Es necesario ampliar la atención de salud mental en las unidades con mayores aportes de recursos humanos de ASSE de

manera de contar no solo con intervenciones puntuales y acotadas, sino también con tratamientos continuados y sostenidos y más cantidad de grupos de convivencia o terapéuticos, que cuando se realizan tienen muy buenos resultados. Asimismo, ASSE a nivel central debe impulsar la creación de servicios aptos para la atención de personas con su salud mental afectada pero que no pueden estar en un contexto carcelario.

10.- Intentos de autoeliminación. PROGRAMA Y PROTOCOLO PARA PREVENCIÓN DEL SUICIDIO. Definir e implementar urgentemente un Programa de Atención a los Intentos de Autoeliminación (IAE) con un Protocolos de pasos concretos para la intervención inmediata de los funcionarios cuando se detectan conductas de riesgo.

11.- Consumo problemático (adicciones). JUSTICIA TERAPEUTICA Y PROGRAMAS. Acuerdos entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo deberían propiciar la creación de un sistema de Justicia Terapéutica, muy exitosa en muchos países para el tratamiento y la reducción de los delitos, en la que los autores de delitos causados por el consumo problemático o las adicciones permita la derivación a un centro especializado en adicciones y salud mental y no a una unidad carcelaria. A la vez ASSE debe reforzar los trabajos y opciones dentro del sistema para quienes solicitan tratamientos, favoreciéndose también el trabajo de organizaciones de sociedad civil en el tema.

12.- Familia y entorno. PRESENCIA DEL MIDES. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) debe desplegar dentro del sistema penitenciario, donde tiene una enorme oportunidad de intervención estratégica, sus diversos programas de asistencia, en particular aquellos vinculados a la asistencia familiar y los generadores de oportunidades de desarrollo para las personas.

13.- Sin defensa. PRIORIDAD DEL PODER JUDICIAL. Atendiendo el crecimiento de la población penitenciaria, el Poder Judicial debe reforzar los recursos destinados a la Defensa Pública, de manera de asegurar la eficiencia del derecho a la defensa de todas las personas, facilitando el acceso a sus defendidos con refuerzos de recursos humanos y logísticos que aseguren el derecho humano a la defensa.

14.- Poder Judicial. RECOMENDACIONES DE JUECES DE EJECUCION. La presencia de los Jueces de Ejecución y Vigilancia en las unidades penitenciarias generan múltiples recomendaciones para mejora del sistema. Es pertinente mantener reuniones periódicas de seguimiento de esas recomendaciones entre los jueces de ejecución y los organismos de monitoreo, en particular con la Oficina del Comisionado Parlamentario como organismo parlamentario especializado en el tema, de manera de mantener tener día el avance de la implementación de esos señalamientos. Asimismo, puede ser muy positivo realizar visitas conjuntas con los Jueces de Ejecución para verificar situaciones, realizar recomendaciones o analizar situaciones estructurales.

15.- Educación y capacitación. CODICEN Y ESCUELAS DE OFICIOS. El Codicen debe reforzar su presencia educativa, asegurando la universalidad del acceso a la educación y proceder a la elaboración de un programa específico de formación para personas privadas de libertad que les permita terminar los ciclos educativos con contenidos adecuados, tiempos cortos y acceso a conocimientos prácticos. También se debe proceder a instalar Escuelas de Oficios en las unidades penitenciarias aumentando

las instancias de capacitación profesional actualmente existentes. Es importante que también continúe avanzando la presencia de los programas de educación no formal del Ministerio de Educación (Programa PAS) y las Universidades, en particular la Universidad de la República en todas sus funciones (educación, investigación, extensión).

16. Trabajo. EMPRENDURISMO, REGULACION LEGAL Y TRABAJO DIGNO. Favorecer la realización de emprendimientos individuales o grupales de los internos, en particular emprendimientos productivos, de manera que puedan egresar con una actividad redituable en el mercado. Asimismo, debe asegurarse que los internos tengan los debidos elementos de seguridad laboral, certificación y retribución cuando realicen trabajos en las unidades, en especial aquellos que son esenciales para el normal funcionamiento de los centros, evitándose los abusos laborales de hecho que comete el Estado con estas omisiones.

17.- La sociedad civil. INTEGRAR ORGANIZACIONES PRIVADAS. Favorecer el ingreso al sistema penitenciario de organizaciones de sociedad civil y entidades privadas, con acuerdos de trabajo que contengan objetivos, metodologías, resultados esperados, presupuestos y mecanismos de evaluación, de manera de incorporar actores capaces de realizar intervenciones educativas, culturales, sociales, de capacitación profesional o de asistencia.

18.- Tecnología ausente. INFORPORACION TECNOLOGICA. Promover el uso adecuado de tecnología para mejorar la gestión, la convivencia y las oportunidades de educación dentro de las cárceles, promoviendo la existencia de infocentros, la alfabetización digital y la entrega de laptops con programas y aplicaciones de inserción social para quienes egresen del sistema.

19.- Trabajo post penitenciario. DINALI COMO PIVOT DE LA INSERCIÓN. Continuar fortaleciendo el rol de la DINALI como sistema de apoyo a quienes egresan de la cárcel, e instancia de capacitación y en especial plataforma articuladora para derivación de los egresados a los múltiples servicios sociales de asistencia, orientación y capacitación existentes, públicos o privados, dotándola de la necesaria descentralización para sus funciones.

20.- Alternativas. SISTEMA SOLIDO Y CREIBLE DE MEDIDAS ALTERNATIVAS. Fortalecer y ampliar con programas consistentes, variados, asistenciales y terapéuticos, de manera de responder de manera creíble y transparente a la Justicia y a la opinión pública, un sistema de medidas alternativas que genere un circuito de rendición de cuentas, rehabilitación y prevención de la violencia que evite la prisionización y el contagio carcelario de la violencia.

Asimismo, formulo las siguientes RECOMENDACIONES ESPECIFICAS para la gestión penitenciaria en sus diversas dimensiones:

1.- **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, realizando para su construcción convenios con las Intendencia Municipales.

2.- **Cercanía a la comunidad.** Establecer lazos con las autoridades locales, en particular las empresas públicas, Intendencias Departamentales, empresas privadas, sindicatos y referentes sociales, de manera de incorporar la cárcel nuevos actores y posibilidades de recuperación de espacios y actividades

3.- **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).ealizar obras, generar actividades y favorecer integración de los internos

4.- **Cursos de pre egreso con 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”, realizados por INR y DINALI, encuadren dentro de las previsiones existentes para este beneficio excarcelatorio, dado que el involucramiento en planes de este tipo es un indicador de fuerte voluntad de re inserción.

5.- **Entrevista obligatoria.** 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.- **Derechos y obligaciones.** 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.

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.- **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.

11.- **Preventivas.** Asegurar a las personas con prisión preventiva un mínimo de actividades –aunque no estén todavía condenados- que asegure una dignidad básica en su detención.

12.- **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 accesible en los diversos sectores del centro y asegurando su tramitación administrativa.

13.- **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.

Estadística

14.- **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.

15.- **Reincidencia.** Implementar un protocolo para medir, en acuerdo con el Poder Judicial, la real reincidencia de los liberados.

Area Formación

16.- **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.

17.- **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.

Salud

18.- **Salud.** Establecer mecanismos de trabajo, con reuniones periódicas y acuerdos de resultados, entre la dirección de las unidades y los responsables de los centros de salud,

de manera de atender toda el área sanitaria, incluyendo alimentación, condiciones de alojamiento, ventilación, clima general.

19.- **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.

20.- **Odontólogo.** Proveer de tratamiento odontológico a todas las unidades, incluyendo tratamientos preventivos y restauraciones.

21.- **Coordinaciones.** Tomar medidas urgente, tanto en la administración penitenciaria como en los servicios de salud, para corregir el incumplimiento de coordinaciones médicas externas, cuya no realización genera pérdida de recursos y acarrea problemas de salud.

22.- **Medicación.** Verificar que la entrega de medicación psiquiátrica sea efectuada de manera personal e in situ (entrega “en boca”).

23.- **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.

Educación y formación

24.- **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.

25.- **Trabajo interno de derechos humanos.** Incorporar como trabajo de los internos con la consiguiente redención de pena, de la tarea de promoción de los derechos humanos, requiriendo para la misma acreditación de un mínimo de horas de formación por parte de oficina o institución reconocida.

25.- **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.

26.- **Horas docentes.** Aumentar las horas docentes disponibles en el CODICEN para la administración penitenciaria.

26.- **Escuelas de oficios.** Promover la instalación de escuelas de oficios en los macro penales metropolitanos para favorecer la integración laboral, recurriendo a instituciones privadas que deseen instalarse en el sistema penitenciario.

Trabajo

27.- **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).

28.- **Riesgo laboral.** Relevar y corregir las condiciones de trabajo insalubre y de alto riesgo que realizan internos en algunas unidades.

29.- **Emprendurismo.** Capacitar a los internos y a sus familiares para llevar adelante emprendimientos productivos, laborales o de servicios, individuales, grupales o cooperativos, de manera de apoyar sus procesos de integración.

Sociedad civil y acumulación científica

30.- **Fondo concursable.** Impulsar la presencia de la sociedad civil dentro del sistema penitenciario desarrollando actividades socioeducativas o culturales, mediante convenios y acuerdos de trabajo con resultados evaluables, creando un Fondo Concursable anual para el Desarrollo Socioeducativo dentro del sistema penitenciario, donde se puedan elegir bi anualmente proyectos de intervención.

Trabajo post penitenciario

31.- **Red de acuerdos.** Impulsar desde la DINALI una red de acuerdos con instituciones públicas y privadas que puedan generar una “red de asistencia” a los egresados especialmente vulnerables del sistema que no tienen referentes familiares, vinculares o comunitarios, de manera de tener alojamiento al egresar y elementos básicos para afrontar los primeros tiempos en libertad.

32.- **Conexión y seguimiento.** Detectar los casos que requerirán especial apoyo al egresar, en particular los casos de salud, salud mental y carencia extrema de recursos sociales, de manera que al egresar la persona tenga continuidad en sus tratamientos médicos y en la asistencia social que tiene derecho a recibir.

33.- **Tablets de orientación y apoyo.** Implementar un programa de entrega de tablets a los internos que estén prontos a egresar o al momento del egreso, en el que cuenten con información, orientación y aportes para su vida en libertad (servicios médicos, bolsas de trabajo, atención psiquiátrica, orientación legal y familiar, documentación, etc).