

Aportes de Amnistía Internacional a la Mesa de trabajo sobre el Sistema Penitenciario

Julio, 2024

Antecedentes

Desde hace varios años, Amnistía Internacional viene dando seguimiento a las condiciones de privación de libertad en Uruguay. En sus sucesivos informes, la organización ha expresado con preocupación el deterioro sistemático del sistema penitenciario en el país, el continuo aumento de personas privadas de libertad, las condiciones de hacinamiento, las carencias en la atención en salud, las escasas oportunidades de reinserción social y el estrecho vínculo entre la cárcel y la calle.

En las últimas décadas, se ha observado un sostenido crecimiento de la población penitenciaria, lo que ha generado un problema generalizado de superpoblación y hacinamiento crítico en la mayoría de los establecimientos carcelarios.

En agosto de 2023, el director del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) indicó que, cada 200 personas uruguayas, una está privada de su libertad. Uruguay se convierte así en el país con más personas privadas de libertad per cápita en América del Sur, siendo el décimo país con mayor tasa de prisionización del mundo.

Los informes de Amnistía Internacional respecto al sistema penitenciario tienen como principal fuente de información los datos aportados por la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y los reportes que esta produce. El trabajo de seguimiento que la organización realiza en sus informes anuales e informes alternativos que son presentados como contribuciones a los distintos Órganos de Tratados y otros mecanismos de protección como el Examen Periódico Universal, son posibles gracias a la evidencia empírica proporcionada por esta Oficina. Los principales problemas identificados por la organización son: cantidad de personas privadas de libertad, condiciones de privación de libertad, situación de las mujeres privadas de libertad y muertes por homicidios en privación de libertad.

A los efectos de enmarcar muy brevemente las principales preocupaciones, podemos señalar que, de acuerdo con el último Informe Anual de Amnistía Internacional 2023, Capítulo Ampliado sobre Uruguay¹:

- La población penitenciaria aumentó constantemente, alcanzando las 15.407 personas privadas de libertad a finales de año. Esto significa un aumento del 31 % de personas privadas de libertad desde 2020, lo que visibiliza las condiciones de hacinamiento del sistema penitenciario en Uruguay².
- El número de mujeres privadas de libertad aumentó en 2023 alcanzando, a diciembre de 2023, 1157, siendo el mayor número de mujeres con privación de libertad en Uruguay, con un aumento del 65 % respecto a 2020. También se constata que 64 niñas y niños menores de 4 años están en centros de privación de libertad junto a sus madres, y se estipula que más de 1280 niñas tienen a su madre en situación de privación de libertad³. El gran porcentaje de mujeres privadas de libertad es consecuencia de delitos asociados al microtráfico de estupefacientes. Esta situación refuerza el hacinamiento en los centros de reclusión que está en estado crítico y refleja el impacto que tiene en la vida de las mujeres la política de seguridad por las disposiciones de la Ley de Urgente Consideración (LUC).
- Las muertes bajo custodia continuaron sucediendo durante 2023. Según datos proporcionados por la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario, 53 personas privadas de libertad murieron. De las muertes, el 62 % fueron violentas y en el 92 % fueron varones⁴.
- Entre 2020 y junio de 2023 se registraron 229 muertes bajo custodia en los distintos centros penitenciarios del país. Del total de muertes, 77 fueron declaradas homicidios en tanto que 55 fueron suicidios. Además, se registraron 16 muertes por problemas de salud, en tanto que tres se sucedieron por causas no identificadas⁵.

Contexto

La Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura han convocado una Mesa de Trabajo para recibir aportes de distintos actores, con el objetivo de construir una hoja de ruta que permita trazar un horizonte de mejora en el mediano y largo plazo. Amnistía Internacional celebra este espacio y el esfuerzo por generar acuerdos políticos que trasciendan las gestiones de gobierno y permitan una política de Estado en materia penitenciaria y de seguridad; entendiendo que la situación

¹ Datos proporcionados por la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario mediante pedidos de acceso a la información pública, enero 2024.

² Amnistía Internacional (2024) Informe Anual 2023, Capítulo Ampliado sobre Uruguay. Disponible en: <https://amnistia.org.uy/informe-anual-2023-24-capitulo-ampliado-de-uruguay/>

³ La Diaria (5 de enero de 2024). Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2024/1/aumentaron-26-las-muertes-en-carceles-en-2023/>

⁴ Amnistía Internacional (2024) Informe Anual 2023, Capítulo Ampliado sobre Uruguay. Disponible en: <https://amnistia.org.uy/informe-anual-2023-24-capitulo-ampliado-de-uruguay/>

⁵ La Diaria (5 de enero de 2024). Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2024/1/aumentaron-26-las-muertes-en-carceles-en-2023/>

de las cárceles es una de las aristas de un asunto más amplio que es la seguridad nacional, área en la que Uruguay viene presentando señales de deterioro en el transcurso de los años.

La Mesa de Trabajo se organizó bajo la consigna de realizar aportes en tres grandes áreas de preocupación:

1. **Superpoblación y hacinamiento:** ¿Qué medidas considera prioritarias para una reducción del hacinamiento carcelario? 2. ¿Qué papel considera que pueden desempeñar las medidas alternativas a la privación de libertad? 3. ¿Qué medidas, se deberían instrumentar para fortalecer los mecanismos de egreso o para evitar el ingreso y/o la reincidencia a la cárcel? (suspensión condicional de la pena, libertad anticipada, redención de pena, políticas sociales)
2. **Intervención penitenciaria efectiva:** 1. ¿Qué políticas permitirían alcanzar estándares mínimos de DDHH en las diversas dimensiones de las condiciones de vida de la población penitenciaria (atención de salud, tratamiento, educación, trabajo, seguridad, etc.)? 2. ¿Cómo reducir los niveles de violencia en las cárceles y garantizar el derecho a la vida durante la custodia? 3. ¿Qué participación debería tener la sociedad civil respecto a estas políticas, medidas o intervenciones?
3. **Gestión y presupuesto:** 1. ¿Qué transformaciones institucionales deberían implementarse para mejorar las políticas de ejecución de las penas? 2. ¿Qué aspectos deberían considerarse para los cambios presupuestales ante la nueva institucionalidad en la ejecución de las penas?

En este contexto, y en función de lo discutido en la Mesa de Trabajo, Amnistía Internacional entiende que las autoridades uruguayas deben tomar medidas urgentes para trazar un rumbo diferente al actual en materia penitenciaria. Las políticas deben centrarse en la prevención del delito, la atención y sanción de quienes ya han ingresado al sistema; así como también deben ocuparse de la reinserción social de quienes ya han cumplido su pena. Actualmente, Uruguay no cumple con los estándares mínimos para el tratamiento de personas privadas de libertad en varios de los aspectos antes señalados. Esta situación debe ser revertida con urgencia para garantizar los derechos humanos de la población privada de libertad, así como también del resto de la población, generando políticas de reinserción social y condiciones de vida digna que prevengan el delito.

Es indispensable una base de acuerdo común entre todos los actores políticos y sociales vinculados al sistema penitenciario para revertir esta situación en el mediano y largo plazo, para proyectar un modelo penitenciario distinto al actual, orientado al regreso a la vida social.

Recomendaciones

- **Centros penitenciarios reducidos:** Si bien la hoja de ruta en elaboración se orienta a reducir la cantidad de personas privadas de libertad, es importante reconocer que, junto con otras medidas, mejorar las condiciones de privación de libertad es prioritario. Para ello, los centros penitenciarios deben ser más reducidos y, por lo tanto, manejables, en términos de control de situaciones de violencia. Del mismo modo, centros con tamaños

más pequeños podrían favorecer el traslado de las personas a talleres, participación de actividades, además de mejorar la infraestructura y promover otras dinámicas de convivencia.

- **Mujeres privadas de libertad:** Se requiere una revisión inmediata de las disposiciones establecidas en la Ley de Urgente Consideración de 2021 referidas a los delitos por microtráfico de estupefacientes, para mitigar el impacto de estas disposiciones en la privación de libertad de las mujeres. La política de seguridad y la lucha contra el narcotráfico debe dotarse de perspectiva de género, evitando así la criminalización de las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad, con niños, niñas y adolescentes a su cargo (tanto en condiciones de encierro como en sus hogares).
- **Articulación de las políticas públicas:** La matriz de protección social debe plantearse mayores esfuerzos de articulación para abordar situaciones de extrema vulnerabilidad y lograr los cometidos deseados de reinserción. Del mismo modo, los dispositivos deben apuntar a fortalecer los núcleos familiares en los que sea una opción, sobre todo, en aquellos hogares en los que residen niños, niñas y adolescentes.
- **Participación de otros actores relevantes, incluida la sociedad civil organizada:** La política penitenciaria debe reforzar la articulación virtuosa entre distintos actores relevantes que intervienen en el sistema penitenciario, además del Estado: familias, sociedad civil organizada, academia y sector privado. La coordinación de los diversos actores que intervienen en un mismo centro penitenciario sería más eficiente con los recursos humanos y económicos destinados a tener mayores posibilidades de seguimiento efectivo de los programas implementados. La creación de grupos de coordinación que incluyan organizaciones no gubernamentales, personas voluntarias voluntarios y otros actores relevantes, puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad, a reducir la reincidencia mediante programas de reintegración efectivos.
- **Medidas alternativas:** Las medidas alternativas a la privación de libertad deben jugar un rol clave en aquellos casos en los que se puedan implementar. Para ello es necesario un sistema de seguimiento robusto que permita la implementación adecuada de las medidas, brindando garantías tanto a quienes usarán las medidas como a la población en general, para que se desarrolle confianza en la política penitenciaria.
- **Fortalecimiento de las instituciones de observancia del sistema penitenciario:** Es necesario fortalecer el sistema de monitoreo continuo para supervisar y gestionar la privación de libertad en condiciones dignas y con perspectiva de reintegración social. Esto permite un contralor sobre la gestión penitenciaria y las condiciones de encierro, además de contar con información relevante para dar seguimiento a las medidas implementadas y asegurar límites aceptables de funcionamiento y tomar medidas en consecuencia. La Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario y el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura son instituciones centrales en el

proceso de mejora y seguimiento de la hoja de ruta hacia un nuevo modelo penitenciario.

- **Comunicación estratégica de los fundamentos sobre los cambios como parte del acuerdo político:** Construir una narrativa sobre los cambios y las medidas que se adopten como parte de la hoja de ruta definida será central para generar entendimiento y comprensión por parte de la población respecto a los recursos destinados al sistema penitenciario como parte de la inversión en seguridad pública. Explicitar la ruta, los resultados esperados y el reconocimiento de un enfoque de derechos humanos que busque mejorar la vida de las personas privadas de libertad, de las víctimas de delitos y de la población en general.
- **Presupuesto:** Contar con un presupuesto desglosado del gasto público en el sistema penitenciario, así como también contabilizar las inversiones y aportes de particulares, familiares de personas privadas de libertad y organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones dentro del sistema para comprender el mapa completo de fondos que se destinan a mejorar las condiciones y al desarrollo de acciones que promuevan la reintegración. Una idea más ajustada del gasto dará una mejor noción sobre la inversión que hace el país hacia el futuro, optando por un sistema penitenciario acorde a los estándares internacionales de derechos humanos.