

XV ESPACIO DE INNOVACIÓN PENITENCIARIA:

75 AÑOS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

50 AÑOS DEL GOLPE DE ESTADO

CARCELES UN DESAFÍO PARA LA DEMOCRACIA

El 12 de diciembre de 2023 en la Sala Acuña de Figueroa del edificio José Artigas se celebró el XV espacio de Innovación Penitenciaria, jornada de intercambio y reflexión organizada por el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario

El evento contó con la presencia de varias autoridades e importantes personalidades en materia carcelaria, entre los que se destacan: el director del Instituto Nacional de Rehabilitación, Luis Mendoza, vicepresidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública (CODICEN) Dr. Juan Gabito, varios legisladores y legisladoras, jueces de ejecución, fiscales, directores de unidades penitenciarias, representantes técnicos de ASSE, integrantes de organización no gubernamentales y de la Academia.

El propósito de la actividad fue **desarrollar de un espacio de reflexión** e intercambio en torno a uno de los ejes que más nos interpela como sociedad: la **situación del sistema penitenciario, las condiciones de reclusión que existen en nuestro país y cuáles son las perspectivas y acciones que pueden desarrollarse para mejorar** el sistema, el tránsito de las personas por él y la construcción de estrategias de egreso que mejoren las oportunidades de quienes atraviesan una pena de privación de libertad.

La jornada inició en la mañana con una mesa de apertura integrada por el Comisionado Juan Miguel Petit, la presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos, Lic Jimena Fernández y Ariel Cejas, actual procurador penitenciario de la Nación en la república Argentina, institución que fue referencia y guía para la instrumentación del comisionado en nuestro país.

1- Mesa de Apertura



Juan Miguel Petit: Agradeció a todos los presentes, en particular a quienes todos los días trabajan por y con las personas privadas de libertad, ***“quienes durante muchas horas por día desarrollan sus actividades en condiciones muy difíciles muchas veces con gente contradictoria, con vidas complejas, con una carga de angustia muy grande y muchas veces sin todos los recursos necesarios para poder encararlo.”***

Petit enmarcó la actividad en este año, donde se conmemoran dos hitos muy significativos, uno vinculado a la historia nacional y otro de corte internacional. En 2023 se cumplen 50 años del golpe de estado en Uruguay, y 75 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En ese sentido y como reflexión introductoria a la jornada de debate, el comisionado parlamentario reflexiona en torno a la naturaleza humana “nos une el sufrimiento, el dolor, la certeza de la finitud. *“El ser humano es quizás la única especie capaz de organizar el daño y provocar daños sin sentido a otros, pero también el ser humano es el único que crea antídotos para eso, que crea normas jurídicas que crea valores que desarrolla el concepto de la empatía que ponerse en el lugar del que sufre y trabajar para librar ese sufrimiento y que inventan los derechos humanos, ese derecho que es el resultado de muchos siglos de evolución”*

Es imprescindible entonces, garantizar a través de todos los mecanismos que tengamos a nuestro alcance que nunca más exista ningún tipo de dictadura, nunca más abusos sobre la población, nunca más violaciones a los derechos humanos.

La democracia, el Estado de bienestar, el Estado social de derecho es la garantía de que los derechos humanos se pueden conseguir sin atajos, sin tentaciones de dejar a un lado la libertad para lograr los bienes sociales. **La democracia, afirma Petit “es el duro camino de generar mecanismos para que los derechos humanos se vuelvan realidad”.**

Retomando la relevancia de la Declaración Universal, el Comisionado destaca un elemento intangible pero esencial de la misma: *“ratifica su fe en la dignidad humana ratifica su fe en el ser humano. Y nosotros todos los días cuando trabajamos -veo mucha gente aquí que trabaja directamente- con personas que cometieron actos terribles que interpelan esa frontera de dignidad humana es cuando más tenemos que apelar a esa fe en la humanidad. La convicción que es posible trabajar, que es posible cambiar esas circunstancias, revertir esos aspectos oscuros que tienen, que tenemos los seres humanos.*

*Y para eso el desafío es **dignificar, trabajar y promover en ellos la dignidad humana, que no es otra cosa que eso que nos hace humanos: acceder a la cultura, al deporte, a la libertad, a la comunicación, a la asociación, a la participación. A poder circular, expresarse. A no tener miedo que el Estado nos avasalle, a tener un juicio justo, a tener una defensa, a tener una familia, etcétera. Todo eso nos hace personas”.***

Ese es el desafío y el trabajo de la oficina del comisionado. Petit nombra, reconoce y agradece a los 10 integrantes del equipo que son quienes llevan adelante las actividades diarias y sostienen con compromiso y responsabilidad esta tarea.

Posteriormente, resalta dos logros obtenidos, en la última rendición de cuentas en materia legislativa -por un lado, la atenuación del delito de ingreso de droga en la cárcel y por otro, la sustitución de la condena de privación de libertad por circunstancias de gran vulnerabilidad para delitos leves-.

Estos cambios legislativos, si bien son incompletos y perfectibles, marcan un camino, muestran que es posible encontrar acuerdos en estos temas tan difíciles y tan polarizados en nuestra sociedad. Ese es el camino porque el que hay que seguir transitando, tener fe y dignificar a las personas que cometen algún tipo de delito y buscar estrategias que mitiguen en alguna medida los impactos de la privación de libertad.

Jimena Fernández: La presidenta de la INDDHH comienza celebrando la existencia de instancias como estas que configuran un *“paréntesis para sentarnos a pensar las cosas que realmente importan en torno a estos temas”*

Fernández invita a pensar como en nuestras culturas, la comunidad asumió el derecho a protegerse aplicando la ley para condenar y encerrar aquellas personas que transgreden las reglas.

Históricamente el acento fue puesto en los límites y en la pérdida de derechos en función de una transgresión. Solo con el tiempo vino la pregunta de si la persona, el ser humano ese que transgredió tiene derechos que no pueden ser restringidos, sea cual sea la circunstancia. La pregunta poco a poco se fue instalando: ¿existen límites en el poder que tiene el Estado sobre las personas que transgreden la ley?, ¿se reconocen sus derechos básicos y universales?. En 1934 Naciones Unidas trabajó junto con la Comisión penal y penitenciaria internacional en la elaboración de un reglamento mínimo para el trato

de reclusos, que no era estrictamente un decálogo de derechos, pero sí una base que si se aplicaba implicaba el cumplimiento de condiciones mínimas de reclusión que hacían a la dignidad humana de quienes se encontrasen en esa situación.

Luego vino la Declaración Universal de Derechos Humanos y los sucesivos acuerdos, convenios, protocolos e instrumentos internacionales que se fueron creando para dignificar, proteger y garantizar los derechos de las personas en los diversos escenarios y situaciones en las que pudieran encontrarse.

En el caso concreto, Uruguay es un país con un modelo que está centrado en la reinserción social de las personas. Ejemplos de ello son, la conformación del Patronato de encarcelados y liberados en la década del 30 donde se hablaba explícitamente de contribuir a la readaptación social o el Instituto Nacional de Criminología conformado en los 40, donde también se hablaba de contribuir a la recuperación y la reinserción y así sucesivamente con las figuras institucionales que se fueron conformando en torno a esta temática hasta hoy.

Esto, expresa Fernández, da cuenta de una sostenida ***“voluntad que tuvieron todas las administraciones de profesionalizar y de humanizar el sistema carcelario, pero con diversos niveles de éxito es que a lo largo también de estos mismos años en no pocos casos surgieron contradicciones significativas entre los objetivos marcados y la realidad del sistema carcelario que se pudo alcanzar...hace ya años en la que el encierro no parece presentar grandes virtudes particularmente en términos de rehabilitación”***.

En paralelo **Uruguay ha ratificado todos los instrumentos internacionales de derechos humanos**, sean en el marco de Naciones Unidas o en el Sistema Interamericano. Eso, sólo puede ser celebrado porque asumir esos compromisos internacionales obliga a su cumplimiento, a garantizar su ejercicio y a reconocer que pueden existir vulneraciones y reconocer en ese sentido la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar cuando estas se constatan.

En ese marco y resaltando algunas otras acciones y actores claves en el sistema penitenciario, el rol de veeduría y monitoreo de los organismos internacionales, se suma la centralidad de la sociedad civil organizada.

En un plano más institucional *“con un carácter digamos más abarcativo en cuanto a las temáticas y las competencias, sí creemos importante resaltar la creación de la institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y en particular la creación e implementación -prevista en el artículo 83- del **mecanismo Nacional de Prevención de la tortura que comenzó a funcionar en el 2013 y cuyo propósito es velar por el respeto a la dignidad humana en el contexto de encierro.***

El objetivo es prevenir la violencia institucional, es decir, prevenir la tortura los tratos crueles inhumanos y degradantes. Y desde esta perspectiva de lo que se trata para nosotros es de promover la dignidad de las personas institucionalizadas”.

Este mecanismo es un actor clave en la visibilización y prevención de situaciones de violencia o tratos degradantes en contextos de encierro -sean cuales fueran estos- que se configuran como escenarios proclives a que sucedan vulneraciones de los derechos humanos.

Para finalizar, Fernández vuelve a felicitar y resaltar la importancia de conformar espacios de reflexión y debate como el propuesto, que permita encontrar nuevas estrategias para avanzar en la prevención, la adaptación a nuevas realidades desde el sistema penitenciario y la relevancia sustantiva de diversos actores como lo es la sociedad civil y en ella el amplio abanico de protagonistas fundamentales para avanzar en la dignificación en el encierro.

Ariel Cejas: El procurador inicia agradeciendo la generosidad que siempre tiene el comisionado Petit con la Procuración Penitenciaria Argentina, a todo el personal que trabaja con Juan Miguel que hace muchos años conozco y sabe del enorme compromiso que tienen, pero fundamentalmente ***“ese esfuerzo, ese compromiso, que el sistema no te coma. Y la verdad que como trabajamos todos los años me doy cuenta que no, que el sistema no los ha comido, por eso para mí es un honor estar en esta casa hoy”***

Cejas hace alusión a la trayectoria que en materia de Derechos Humanos ha logrado conquistar Argentina ***“a menos de nueve años de democracia la incorporación de los pactos de derechos humanos en la Constitución Nacional. Creo que casi ningún país le dio esa jerarquía a los tratados de Derechos Humanos, la jerarquía constitucional. Entonces en la Argentina cualquier violación de los derechos humanos es violar la Constitución Nacional y por eso también siempre hago un reconocimiento a quien fuera el primer presidente después de la democracia de Raúl Alfonsín”.***

Y en el marco de democracias sólidas y derechos humanos consagrados, estamos ante el desafío al que nos enfrenta el sistema carcelario de nuestros países, como trabajar sobre los derechos de las personas privadas de libertad, que buenas prácticas, que innovaciones” pueden asumirse para mejorar esas condiciones de reclusión.

En ese marco, el procurador hace alusión a la importancia de mecanismos como lo son el comisionado en Uruguay y la procuraduría en Argentina, creada en 1993 como un organismo con amplias facultades, con una independencia funcional, con facultades de poder hasta querellar al Estado ante violaciones a los derechos humanos, con iniciativa parlamentaria: ***“por ahí pasan también algunos de los desafíos”.***

Que la misma democracia trabaje justamente para esto, para democratizar un poco las cárceles, para para que haya un organismo de control que trabaje en buenas prácticas que trabaja en reglamentos que trabaja en leyes”

Por último, celebra la generación de jornadas de esta naturaleza,” poner arriba de la mesa la importancia y la gravedad que revisten estos temas, lo grave de algunas situaciones dadas en contextos de encierro y como es materia y asunto de todas y todos quienes integramos la sociedad”.

2- Primera mesa de trabajo: “Avanzar es Posible, sobre buenas prácticas y su réplica”

Pese a problemas y carencias se registran acciones novedosas en torno a la sanción penal y el día después. ¿Cómo se sustentan? ¿Cómo y por qué surgieron? ¿Se pueden multiplicar? ¿Qué mensaje nos dan esas prácticas? Esta mesa busca reflexionar sobre estas buenas prácticas y sus principales lecciones aprendidas.



Introducción: Patricia Banchemo, oficina del Comisionado Parlamentario responsable del Área de Promoción de Derechos Humanos y Educación.

Participan de la mesa: Luis Mendoza; director del Instituto Nacional de Rehabilitación, Luis Viera; director de la Unidad Penitenciaria N° 26, Tacuarembó, Gabriela Pasturino; Universidad de la República y Marcelo Scavuzzo, Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas (ACDE), Programa Liberados.

Patricia Banchemo: En un contexto como lo es hoy el sistema carcelario de nuestro país, pensar en términos de avances y de posibilidades es algo necesario así que la mesa propone el postulado de que avanzar es posible. Esto es en el día a día uno de los postulados fundamentales de la oficina del Comisionado Parlamentario para las cárceles y también quizá una de las mayores búsquedas cotidianas: destacar, reconocer, difundir y fomentar acciones y proyectos que traccionen hacia adelante.

En esta realidad exigente y compleja que supone una extraordinaria capacidad de atender innumerables urgencias sin dejar de poner la mira en un horizonte siempre distante, pero posible, son incontables los esfuerzos que realizan varios actores de manera cotidiana para atender las complejas y angustiantes realidades que condensan la cárcel. Muchos de estos esfuerzos se materializan en logros y transformaciones que hoy podemos celebrar en este marco de reconocimiento a los derechos humanos. Aquí en esta mesa se destacan algunas de estas iniciativas.

Luis Mendoza: Analiza el recorrido donde se destacan algunas buenas prácticas y lecciones aprendidas *“aunque nos queda un gran camino, pero si miramos para atrás hemos salvado muchos obstáculos y todo el reconocimiento a todos los funcionarios del INR”*. A diferencia de nuestros países vecinos, en Uruguay existe una convivencia de dos figuras complementarias pero muy distintas dentro del sistema penitenciario: el cuerpo policial y los operadores penitenciarios de naturaleza civil. Con lógicas muy distintas que han implicado un desafío importante pero que al final del proceso ha sido todo ganancia. logrando que todos tengan el foco puesto en el mismo propósito: la rehabilitación de los internos.

El director del INR reconoce que, en algunos de los establecimientos, el hacinamiento y las condiciones edilicias no garantizan siquiera las mínimas condiciones para el respeto de los derechos y la dignidad humana. Esta situación se ve empeorada por el crecimiento alarmante de la población penitenciaria en los últimos años -en los últimos tres años se sumaron 4000 reclusos más-. Esto expresa nuevos retos y desafíos con prácticamente los mismos recursos humanos.

La primera y sustantiva preocupación se concentra en la **convivencia y resolución de conflictos por medios pacíficos** dentro de los establecimientos. La buena convivencia en la cárcel es fundamental y prioritaria, *“si no están los niveles de seguridad no como un fin en sí mismo sino para establecer las normas de tranquilidad y seguridad en la cárcel, no podemos edificar el edificio de rehabilitación que es nuestra competencia, por eso la primera buena práctica es la lucha contra la violencia”*. En ese sentido se han logrado algunos avances.

En el 2019 existieron 17 homicidios dentro de los establecimientos penitenciarios y actualmente con casi 4000 reclusos más la cantidad de homicidios se redujo a 13.

El otro desafío planteado por el director del INR, es **poder convertir la desventura de ir a la cárcel en una oportunidad para el desarrollo personal**. Y allí la educación se configura como una de las estrategias fundamentales, el instrumento privilegiado para proyectar nuevos escenarios en la vida de los internos de cara a su egreso.

En ese sentido, Mendoza identifica otra buena práctica: el sostenido crecimiento de internos reinseridos en el sistema educativo culminando sus estudios primarios (520), secundarios (357) y hasta iniciando formación terciaria (220). En relación a esto último se destaca la próxima inauguración de un centro universitario dentro del Penal de Libertad, acción que se suma a las prácticas ya instaladas en otros establecimientos para la promoción del estudio de tercer nivel.

La **reubicación de la Dirección Nacional del Liberado en la órbita del Mides** es también una acción destacada, posicionándola como una herramienta de respaldo y apoyo al egreso de las personas privadas de libertad, inserta y en coordinación con el resto de las políticas sociales dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad social.

Para culminar, Mendoza expresa que el tiempo de reclusión tiene que ser visto como una oportunidad *“Que la cárcel no sea un castigo, sino que sea una oportunidad donde instituciones públicas, privadas colaboren dando oportunidades...que cuando recupere*

su libertad tenga las herramientas si no los tentáculos de la delincuencia lo van a atrapar nuevamente afuera”

Gabriela Pasturino, Coordina el programa de la Universidad en cárceles desde el inicio de esta línea de trabajo en 2016.

Destaca el camino construido en conjunto e interinstitucionalmente, donde, sin dudas hay mucho para señalar y mucho por avanzar todo lo que se ha podido construir es muy valioso **“que haya un centro universitario en el Penal de Libertad construido específicamente para nosotros, que tengamos Internet en las unidades, era impensable cuando nosotros entramos y hoy es impensable que la Universidad esté en un lugar en el que no haya posibilidad de tener acceso a Internet y nadie lo cuestiona”**.

A su vez esta articulación sin precedentes entre ambas instituciones ha pasado de una administración a otra cambiando de signo y no sólo han continuado, sino que se ha consolidado y reforzado el trabajo entre la cárcel y la Universidad.

Eso es en sí mismo una buena práctica y es algo a señalar. A esto se suma el buen vínculo y diálogo logrado entre el equipo de dirección del INR y el equipo de la UdelAR.

Este programa **inició en 2016 con 4 estudiantes y hoy existen 220 estudiantes universitarios** en situación de privación de libertad. Para ello se conformó un circuito dentro de los establecimientos con distintos niveles de progresividad para que las personas que opten por estudiar en la universidad y quieran ese acompañamiento de parte nuestra puedan trasladarse a esos espacios. Hoy este circuito lo conforman el Penal de Libertad, el Comcar, la unidad 6, la unidad 5 -con un anexo en la unidad 9 de mujeres con niños y niñas- y la unidad 20 que se integró este año que está en el departamento de Salto.

En un estudio de los estudiantes privados de libertad se encontró que el **75% son primera generación en su familia que accede a estudios de este nivel** -en el resto de los universitarios el valor es de 52%-. Del total de PPL cursando estudios terciarios, el **66% culminó sus estudios secundarios en contexto de privación de libertad**. Esto da cuenta de la importancia de la presencia de todas las instituciones educativas.

En este sentido, Pasturino señala una serie de acciones del Estado, la ley de humanización del sistema penitenciario, la creación de INR, la ley educación, antecedentes claves que pusieron a de la educación formal dentro de las cárceles y que permitieron los resultados alcanzados.

Con relación a la autopercepción de las personas que están privadas de libertad, ellos referencian en el vínculo con la Universidad cambios personales y cambios relacionales con el entorno. Referencian un **aumento de la capacidad crítico reflexiva, cambios en el lenguaje, que facilita sus vínculos y mejora su capacidad para la resolución de conflictos** con el funcionariado, con otras personas privadas de libertad, con su familia.

Por otro lado, es común que las personas privadas de libertad se proyecten día a día.

En los estudiantes relevados comienzan a aparecer agendas, **proyectos a mediano plazo**, *“el próximo semestre, el periodo de diciembre y surgen también otras interrogantes y proyecciones” ¿qué voy a hacer cuando salga? ¿Cómo voy a dar las materias?* Se destaca

también el clarísimo su rol de agentes de promoción educativa en sus entornos, en sus parejas y en sus hijos e hijas que comenzaron a estudiar o retomaron sus estudios por este vínculo que habían tenido estos estudiantes”.

En ese sentido Pasturino afirma, **“La educación es transformadora y eso es lo que conseguimos nosotros desde ese programa”**. Continúa reflexionando sobre el contexto carcelario *“entender que avanzar es posible es como una condición para habitar la cárcel desde quienes no tenemos el mandato de estar ahí. Como dijo Juan Miguel, para entrar ahí algún gramo de esperanza tenemos que tener porque si no es imposible mantenerse en pie todos los días.*

Ese avance es posible si se sostiene y habilita la porosidad de la cárcel, por la capacidad que tenga de admitir a quienes “vienen de afuera” y que el Estado realmente esté presente con el Mides, con la Universidad, con secundaria y que puedan convivir el mandato rehabilitador con otros mandatos (...) El rol del sistema judicial también tiene mucho para que avanzar. Parece que cuando hablamos de cárcel nunca miramos qué es lo que pasa ahí, qué es lo que pasa con los jueces que ponen esas penas, qué es lo que pasa con los operadores judiciales, qué es lo que pasa con las defensas”.

Para finalizar, hace referencia a la elaboración de un programa integral de universidad en cárceles desarrollado por la UdelaR que pudiera juntar investigación, enseñanza y extensión en cárceles para potenciar el trabajo y la investigación. Este programa no obtuvo el presupuesto necesario en la rendición de cuentas *“pero vamos a seguir insistiendo con eso porque nos parece que hay que seguir investigando en cárceles para hacer más y hacer mejor ahí”*

Luis Viera: Cuenta con 12 años de carrera penitenciaria y fue hasta diciembre el director de la unidad 26 en Tacuarembó -recientemente designado como responsable de la unidad de Artigas-. En el 2021 cuando asume el mando, la unidad 26 era una de las que se encontraba en peores condiciones con muchas carencias.

El trabajo allí comenzó con un proceso diagnóstico donde las principales fortalezas se encontraban en el funcionariado del establecimiento y en el deseo de los internos de contar con servicios y oportunidades.

Asimismo, existía en el departamento una gran riqueza institucional pública y privada, con actores fuertes que fueron claves en la gestión intracarcelaria.

Una de las primeras acciones, que Viera considera fue clave en el camino trazado, fue la tecnificación y motivación del personal *“el problema, la rigidez estaba en el funcionariado que venía con una historia de una gestión netamente custodial -qué significa que cuánto más tranca como dice la jerga penitenciaria, cuanto más encerrado está mejor es. Esto le traía estrés al interno y eso nos trae mayor violencia. Entonces había que cambiar, había que ocuparlos, generar más actividades, generar más educación, más trabajo y más recreación”*.

Una vez consolidado “el adentro” y con el marco institucional propicio, el director se abocó a generar las alianzas necesarias,

“Buscar socios estratégicos y esos socios dónde estaban? En la comunidad. Había que empezar a tejer toda esa red social y traer esos actores para adentro, por eso Tacuarembó es la segunda unidad que se instala una oficina del Mides dentro”.

De esta manera **la incorporación de institucionalidad pública y de empresas al interior del establecimiento coadyuvó a concretar el “plan de dignidad carcelaria”**, donde a los recursos existentes se le sumaron de manera innovadora dispositivos, estrategias, programas, servicios y oportunidades que garantizaron las cobertura de las necesidades básicas para la vida -buen dormir, buen comer, cobertura en salud, particularmente salud mental- y la provisión de oportunidades de formación y trabajo para los internos.

Se logró con estas acciones, que la **huerta** proveyera de los alimentos necesarios que complementaron la alimentación de los internos, que los reclusos con problemas de **salud mental** contaran con un servicio de psiquiatría y psicología -4 cupos por semana-, que el dispositivo de atención al **consumo problemático** “Ciudadela” atendiera a más de 23 internos, con talleres dentro del establecimiento dos veces por semana, atención en **salud bucal** a través de acuerdos interinstitucionales con actores públicos y de la sociedad civil.

En el **ámbito laboral**, a través de convenios y proyectos se logró cubrir el 100% de la población penitenciaria, alcanzando las plazas necesarias para que todos los internos tuvieran algún tipo de actividad en ese sentido.

Esto permitió establecer un formato de funcionamiento donde para mantenerse cumpliendo la pena en la unidad 26 era **requisito necesario estudiar y trabajar**, pero esto se pudo exigir una vez que la institución pudo garantizar a cada interno un cupo para estudiar y otro para trabajar. *“Capacitaciones rápidas e inserción laboral ha sido el buque insignia de Tacuarembó.*

“Buscamos funcionarios internos con oficios que lo pudieran demostrar desde el área técnica los formamos y armamos un programa de aula de cuatro meses, con un seguimiento, donde los certificamos por un programa que se llama Educantel una plataforma maravillosa que la persona sale con una certificación en oficio llegamos a casi 1600 certificaciones desde el 2021 a la fecha (...)”

“INEFOP con las capacitaciones específicas, la UdelaR que también está presente en Tacuarembó con las capacitaciones en emprendedurismo del programa “yo aprendo yo emprendo”. 30 personas privadas de libertad en duplas van a presentar 15 proyectos productivos.

¿Cómo se logró?, hubo que llevar la facultad para adentro porque jurídicamente era muy difícil llevar a 30 internos a la facultad entonces los alumnos en la Facultad se vinieron para adentro”.

En todo ese proceso, afirma el director, **la clave fue una cárcel de puertas abiertas y de cara a la comunidad**, generando acciones al interior del establecimiento, promoviendo y alentando el ingreso de propuestas públicas y privadas -empresas y organizaciones sociales- pero también desarrollando acciones socio comunitarias dirigidas a centros educativos de todos los niveles, organizaciones de protección animal entre otros.

Marcelo Scavuzzo: El Representante de la ACDE expresa que su organización aglomera unos 320 empresarios de diversos rubros y niveles que *“como muchos ciudadanos,*

pensábamos que este era un problema del Ministerio del Interior o del Mides cuando esto es un problema de todos, este es un problema nacional, es un problema que nos interpela como sociedad y el que tenemos que hacer cosas concretas, no podemos mirar más para el costado”.

Scavuzzo expresa que uno de los problemas que existen para la construcción de dispositivos de apoyo y reinserción de los internos que egresan del sistema es la falta de seguimiento. La Dirección Nacional de Apoyo al Liberado (DINALI) tiene menos de 100 funcionarios para 9.000 liberados por año lo que imposibilita el desarrollo de un seguimiento personalizado de cada caso. De allí, surge la iniciativa desarrollada por ACDE ***“un proyecto que se llama liberados que tiene tres pilares fundamentales, uno es el del voluntariado. Queremos generar mentores que de alguna manera apoyen a la DINALI en el seguimiento de los liberados en el día a día. El mentor tiene que funcionar tanto adentro de la empresa como en la vida externa, un mentor externo es el que el año que viene intentaremos formar”.***

El otro componente es **consolidar una red de conocimiento** y alianzas entre todas las organizaciones que trabajan dentro de las cárceles para aunar esfuerzos y coordinar acciones. El tercer pilar de esta iniciativa es promover **iniciativas legislativas** que permitan que se ***“exonere de aportes patronales por un periodo largo de al menos tres años que pueda hacer atractivo para los empresarios romper el prejuicio de incorporar un liberado en su empresa”.***

ACDE ha inaugurado recientemente una oficina dentro del COMCAR con el propósito de comenzar a diseñar estrategias de inserción laboral desde antes de su ingreso efectivo. La meta es alcanzar dentro de 18 meses a los 1000 liberados con oportunidad laboral, un mentor acompañando el proceso dentro de la empresa y fuera de ella.

En síntesis, si bien la realidad penitenciaria es crítica y preocupante, donde en algunos casos las condiciones no permiten garantizar siquiera las mínimas condiciones para el respeto de los derechos y la dignidad humana, existen varias acciones que buscan convertir el tránsito por la cárcel en una oportunidad y no solo en un castigo.

Las experiencias y testimonios compartidos en esta mesa dan cuenta de ello. Una de las lecciones aprendidas es que para lograr estos procesos es clave la voluntad política e institucional tanto a nivel direccional como del funcionariado en general.

La permeabilidad de los centros a otras instituciones es percibida como una de las claves para generar estos procesos, en particular, las vinculadas a la formación y al empleo. En este sentido la experiencia desarrollada por la UdelaR, consolida la idea de que la educación es transformadora que aporta nuevas herramientas para la gestión de los conflictos y abona al propósito de construir una vida cotidiana sin violencia.

Asimismo, la apertura institucional permite la incorporación de actores públicos y privados – particularmente empresas- que mejoran las oportunidades de experiencias en el mundo laboral, la adquisición de habilidades y competencias que puedan facilitar en el futuro egreso, oportunidades de empleo para las personas que egresan de un sistema que marca, estigmatiza y condena más allá de la pena.

3- Segunda Mesa: Vulnerabilidad Social, Crimen Organizado y Sistema Penitenciario

Las dificultades para acceder a derechos y oportunidades está en la raíz de buena parte de los delitos. La vulnerabilidad socio penal circula en el territorio y pasa por las cárceles, donde debería ser transformada en rehabilitación. ¿Las cárceles son aptas para combatir el crimen organizado o prevenirlo? ¿Cómo se puede conectar el trabajo de rehabilitación con la reinserción social?

Introducción a cargo de Ana Vigna, docente e investigadora de la Universidad de la República. Participan de la mesa: Emiliano Rojido de la Universidad de la República, Lucía Tiscornia de la Universidad de Dublín, Inés Fynn de la Universidad Católica del Uruguay y Verónica Pérez, también de Universidad de la República del Uruguay

Emiliano Rojido: Comparte el concepto de Endogeneidad de las variables vulnerabilidad, crimen organizado y sistema penitenciario. ***“Los académicos y sobre todo en el área estadística, usamos un concepto que es el concepto de endogeneidad. ¿Qué significa? Que una variable es al mismo tiempo causa y consecuencia de otra. Piensen, por ejemplo, en acceso a la educación e ingresos: problemas de ingresos generan dificultades de acceso a la educación y eso luego se traduce en bajos ingresos...esta idea de endogeneidad me parece que se aplica bien a esta tríada que nos convoca hoy”***. En este sentido, Raggio propone analizar la correlación existente allí, donde la vulnerabilidad social propicia el crimen organizado, es en esos contextos de donde en su mayoría surgen las personas que trabajan -o buena parte-que trabajan en el crimen organizado. Sucede lo mismo con el sistema penitenciario que se alimenta de este y lo refuerza. El crimen organizado manda gente en prisión y también refuerza la vulnerabilidad social, es decir estas variables son al mismo tiempo causadas por las otras y se refuerzan entre sí.

En otro orden, el investigador expresa que en general se sabe lo que es vulnerabilidad social, también se conoce sobre sistema penitenciario, pero existe muy poco conocimiento específico y mucho menos información concreta sobre el crimen organizado en nuestro país. Es un concepto bastante general y vago que no debería ser tratado de este modo cuando se piensa en el desarrollo de teorías en el ámbito académico y tampoco en la elaboración de políticas públicas que aborden esta problemática. *“cuando pensamos en Crimen Organizado podemos pensar en diferentes grupos grandes pequeños más o menos poderosos que trabajan en diferentes economías ilícitas por supuesto en el tráfico de drogas de armas y de personas que es lo que tenemos más en mente, pero también otras actividades como el contrabando el ciberdelito la falsificación de bienes de consumo, el vigilantismo o la extorsión, la venta de seguridad la explotación ilegal de recursos naturales, etcétera, hay muchos fenómenos diversos englobados en esta idea de crimen organizado.”*

Carecemos de información suficiente para entender el crimen organizado y sus consecuencias la comunidad académica está desafiada a desarrollar mejores indicadores más válidos y más confiables sobre el crimen organizado un indicador tradicional que se utiliza para medir el crimen han organizado es por ejemplo las incautaciones o los arrestos y son indicadores muy malos porque reflejan sobre todo el esfuerzo institucional, dónde está puesta la energía institucional y no necesariamente nos retrata la evolución del fenómeno que queremos medir

El concepto de crimen organizado tiene un atractivo muy grande del punto de vista mediático y para el discurso político y existe un riesgo bastante claro de que pueda explicarse todo con él. Todos los problemas tienen que ver con el crimen organizado y es muy difícil a partir de cosas tan generales y vagas por supuesto diseñar políticas basadas en evidencia. En ese sentido, es común escuchar distintos actores públicos de diferentes partidos políticos decir que más de la mitad o prácticamente todo el homicidio del Uruguay tiene que ver con el crimen, con la disputa entre facciones criminales -cuando solamente un 15% de los homicidios tienen que ver con el tráfico de drogas en nuestro país- .

El Ministerio del Interior incluso incorpora una categoría muy vaga que es ajuste de cuentas e incluye delitos de todo tipo, violencias de todo tipo.

“Porque eso abriga la idea que el homicidio no le va a pasar al ciudadano de bien, le va a pasar a un ciudadano que está involucrado en actividades criminales y que de alguna manera es un problema de otro tipo de población.

Sí tenemos así ciudadanos de primera y de segunda eso políticamente puede tener una clase de rédito por más que tenga consecuencias nefastas en términos de prevención de la violencia”.

Por otro lado, plantea que el crimen organizado no es evidente e implica el desafío de superar el abordaje de incidentes individuales. Cuando se piensa en ello se está pensando en una red subyacente de delitos de distinta naturaleza, cometidos por distintos actores, en diferentes lugares, en distintos momentos. Se trata de economías ilegales. No se mide el crimen organizado contando los homicidios vinculados a grupos criminales. Abordar y medir este fenómeno requiere inteligencia.

En la misma línea, atacar al crimen organizado, combatiendo los grupos enfrentados en el territorio con política de mano dura es tentador pero contraproducente. **Se abriga la esperanza que, combatiendo los grupos criminales, se combatan sus actividades.** La literatura internacional da cuenta de eso no necesariamente es así y que el combate a los grupos muchas veces empeora los problemas, aumenta la violencia, fortalece los incentivos para que nuevos actores ingresen en el mercado ilícito *“un ejemplo muy claro, tiene que ver con el mercado de drogas que al intervenir sobre la oferta de drogas al descabezar a un grupo criminal muchas veces generamos efecto de aumentar el precio de las drogas, porque la demanda es más o menos inelástica. Cuando se combate la oferta el precio aumenta y eso aumenta el incentivo para que grupos o facciones de grupos preexistentes entren a ese mercado. ¿Cómo se entra un mercado de este tipo, que no está regulado ni por las leyes ni por el Estado? A los balazos.*

Entonces el efecto obtenido al combatir los grupos criminales muchas veces no solamente no es eficaz, no es el buscado, sino que es contraproducente.

El número de bocas cerradas, así como el número de arrestos e incautaciones poco nos dice también solo crimen organizado, podemos cerrar muchas bocas y muchas nuevas van a abrir porque ese tipo de intervención no impacta sobre los mercados, sobre las economías ilegales. Esta estrategia, crea la falsa ilusión de que estamos haciendo las cosas que hay que hacer para lograr resultados, resultados que no medimos que no definimos y podemos estar generando efectos incluso negativos en términos de violencia y daño social”.

Esta retórica de guerra al crimen organizado es también muy peligrosa porque muchas veces lleva a que se postulen medidas urgentes, a veces extra legales o de “estado de excepción”, postulando el incremento de los tipos penales y de las sanciones de las penas, y en otros casos convocando la participación de las Fuerzas Armadas -que ha pasado en muchos países de AL con resultados nocivos en términos de libertades y vulneración de derechos humanos-.

¿Cómo se correlacionan las condiciones de vulnerabilidad de una comunidad y el crimen organizado? Lo que afirma el investigador es que las condiciones sociales desfavorables lo que hacen es facilitar la emergencia de crimen organizado, el cual se enraíza en comunidades con desventajas sociales.

Estos grupos muchas veces se configuran como la única alternativa de ascenso social que tienen los jóvenes en algunas comunidades, el crimen organizado propone una alternativa de supervivencia y de acceso a prestigio, a bienes y servicios en zonas donde, además, el Estado es débil y paulatinamente -debido a estas situaciones- comienzan a retraerse más.

Por tanto, se reducen las ya magras estrategias que puedan trazar a través de las políticas sociales. Esto hace que los grupos aprovechen este contexto y profundicen la grieta, erosionando la menguada legitimidad del Estado, proveyendo de seguridad y servicios básicos allí donde el Estado ya no está.

A esto se le suman las estrategias represivas elegidas para atacar el crimen organizado, acciones que generan más violencia, más estigma y marginación en esas comunidades, una tragedia para quienes vienen en esos barrios que son dejadas aún más a merced de esos grupos -criminales pero anclados en el territorio- que la protegen y que conviven con ellas.

Saber esto, tener diagnóstico puede configurarse como una oportunidad puesto que ya sabemos que es allí donde deben concentrarse el desarrollo de políticas públicas, inyectando en esos territorios presencia, programas y dispositivos de apoyo y provisión de servicios.

¿Y el sistema penitenciario? Primeramente, el sistema de justicia, ha concentrado la atención sobre todo en sus eslabones más débiles: microtráfico, cierre de bocas. Y es menor la capacidad que ha desarrollado para abordar los delitos complejos -las economías ilegales y redes subyacentes no tan visibles-. Por ello quienes “caen en cana” son los eslabones más débiles de estas economías ilegales, los que están más expuestos a la represión del Estado.

¿Qué efectos tiene esta política?

En primer lugar, genera una saturación del sistema de justicia. **“Gastamos un montón de esfuerzo en cerrar bocas y perseguir a micro tráfico generando una sobrepoblación carcelaria, con muy bajo potencial de impactar en las estructuras criminales.**

No se compromete el negocio, no se compromete el crimen organizado por el hecho de que esa persona vaya a prisión, es muy fácilmente reemplazable. Y al mismo tiempo algo que no está cuantificado en el Uruguay -que sería interesante hacer un estudio- el sistema carcelario es muy caro. Tenemos mucha gente en prisión. Estamos arruinando la vida de mucha gente sin impactar en las actividades criminales a un costo económico excesivo. ¿Cuánto le cuesta

el país la guerra a las drogas, cuánto cuesta este tipo de políticas en policías en represión en cárcel? Cuánto cuesta para los magros nulos contraproducentes resultados que tienen entonces el encarcelamiento que logra, a la vez, aumentar la vulnerabilidad de la población privada de libertad porque tenemos gente hacinada en las prisiones, con malas condiciones de reclusión.

También vuelve más vulnerable a las comunidades porque muchas veces lo que hacemos es retirar a los padres de familia a a muchachos que son proveedores del hogar, dejamos a las madres con los hijos en esas comunidades doblemente vulnerabilizadas.

Esto sucede de forma muy acentuada, porque es muy clara, la relación entre ciertas comunidades y la población penitenciaria, las personas que están en la cárcel no son tomadas aleatoriamente de la sociedad, hay comunidades que resienten mucho esto.

Y qué sucede con el encarcelamiento. Bueno, por supuesto, esto compromete las posibilidades de rehabilitación porque cuánto más gente tenemos asignada menos podemos rehabilitar y estas personas egresan, porque en algún momento tienen que salir y va donde van a estas comunidades y cómo llegan sin habilidades de trabajo, con nuevas redes criminales formadas dentro de prisión y todas con este pasado pesado de presidiario”.

“Con estas políticas hay una oportunidad de rehabilitación -dentro de las cárceles- que el Estado no puede aprovechar porque si te ves saturado así como el sistema de justicia y ahí a la vez una oportunidad para el crimen organizado que ve lo a los compas al llegar a prisión que tiene vía libre porque el control dentro de prisión también se debilita a medida que el sistema penitenciario aumenta y ahí la oportunidad para reclutar nuevos miembros para planificar actividades criminales o directamente cometer delitos desde dentro de la prisión.

O sea, se la montamos por completo al crimen organizado”.

¿Qué puede hacerse entonces? Existen experiencias probadas en ciudades vecinas -en Pelotas Brasil por ejemplo- que definen establecer actividades preventivas de disuasión focalizada. Estrategia que tiene como objetivo no eliminar a los grupos criminales, sino de reducir los daños al controlar algunos tipos de crímenes -como los homicidios que son los crímenes más graves que cometen estos grupos. Se logró reducir en un 38% los homicidios desarrollando una interlocución aceptada con cabecillas de grupos criminales dentro de prisión para que usaran su liderazgo para reducir la violencia en la ciudad.

Estas estrategias conllevan desafíos políticos y éticos, sin embargo, han mostrado conformarse como una alternativa eficaz -en varios países donde se han aplicado y se pueden llevar adelante desde dentro de la prisión

Otras reflexiones:

- Es importante trabajar sobre las expresiones específicas del crimen organizado que se desarrollan en nuestro país.
- Esto requiere estudiar este tipo de delitos y sus comportamientos concretos
- Es fundamental desarrollar políticas basadas en la evidencia de lo que funcionó en otros lados y en base a un diagnóstico claro acerca de lo qué sucede aquí. En ese sentido, también es necesario aprender de los efectos perversos de lo que no ha funcionado.

- Hay que pensar el ámbito penitenciario como un eslabón de la política criminal. Nada se va a resolver simplemente desde la prisión, ésta es un eslabón del sistema criminal.
- Se necesita una política criminal para hacer frente a estos desafíos. Puede verse el ámbito penitenciario como un ámbito de focalización para la política social, porque las poblaciones que están en prisión -y que van y vienen de las comunidades- las tomadas por el crimen organizado, son una población muy vulnerable y esa misma condición la convierte en carne de cañón para grupos vinculados al crimen organizado.
- En contextos de pre-campaña es importante advertir lo peligroso que es politizar el crimen organizado y *“no caer la tentación de politizar a la justicia y al sistema de justicia diciendo que estos están de un lado del otro del debate político electoral, porque el único camino para avanzar de manera consistente en la resolución de estos problemas en la construcción de institucionalidad”*

Lucía Tiscornia, Inés Fynn y Verónica Pérez: Realizaron un estudio denominado *“En las grietas del Estado: Gobernanza criminal en Montevideo”*

Comparten algunas reflexiones generales de esta investigación que buscó comprender la dinámica de las organizaciones criminales que se asientan en la ciudad de Montevideo y sobre todo el rol del Estado en ese contexto.

En primer lugar, se destaca la necesidad de generar información específica sobre el comportamiento de este fenómeno en nuestro país. Existe mucha información sobre las dinámicas que se desarrollan en otros países de la región y muy poco de Uruguay.

Tiscornia propone para el análisis pensar la problemática carcelaria en tres momentos: un primer momento que tiene que ver con la política de seguridad y las decisiones de política de seguridad; uno siguiente vinculado a la privación de libertad y a que pasa una vez que la persona está privada de libertad. Un tercer momento, tiene que ver con su egreso del sistema penitenciario, cómo se vincula con la con la comunidad donde vive.

Respecto al primer momento, a la política de seguridad, **ha habido una ola de lo que se denomina justicia punitiva** que tiene que ver con el con el priorizar las medidas de castigo sobre otros tipos de justicia como puede ser por ejemplo la restaurativa. En América Latina en general, en los últimos tiempos ha habido una ola de políticas de Estado que conducen a priorizar el castigo sobre otro tipo de medidas. Eso está explicado por una gran variedad de factores, algunos tienen que ver con el incremento de la violencia y el incremento de este tipo de organizaciones criminales.

El problema con estas políticas es que se asientan sobre un par de supuestos importantes: El primer supuesto es que la probabilidad de atrapar a una persona es alta y que la probabilidad de castigarla es alta.

El otro supuesto importante es que el Estado y el crimen están en conflicto, en contraposición. Esto no necesariamente se da así cuando estamos pensando en grupos organizados. Primero, porque el Estado tiene capacidad de castigar y funciona esa lógica cuando es a nivel individual, pero cuando se habla de una organización es más difícil.

Y en contextos donde el Estado y el crimen están en colusión, donde tienen puntos de contacto y no están en competencia, eso es aún más complejo. Entonces **muchos de estos supuestos, que están detrás de estas políticas que priorizan el castigo, no se cumplen.**

Por otro lado, existe una muy amplia evidencia en muchísimos países en América Latina de que las políticas de este tipo -mano dura- no tienen los resultados que buscan tener en materia de reducción de crimen y de reducción de la violencia, sino que muchas veces tienen efectos contraproducentes.

Por tanto, afirma esta investigadora ***“en la medida en que no podamos pensar en políticas de carácter rehabilitativo, políticas que involucren a la sociedad civil en su conjunto, estableciendo tipos de justicia de carácter restaurativo que busquen reparar daños de otra manera, que tengan más que ver con devolver a la comunidad, vamos a seguir reproduciendo muchas de estas prácticas que son perjudiciales para la para la sociedad en su conjunto”***

Fynn plantea que a partir de la experiencia brasilera se pueden sacar algunos aprendizajes para tener en cuenta en nuestro país: la tendencia crecientemente **punitivista de la década de los 80 y 90 en Brasil, generó ciertas condiciones para en las cárceles emergen facciones criminales.** Sobre todo, en los Estados en los cuales las políticas de corte punitivo fueron más fuertes como, por ejemplo, Río de Janeiro y San Pablo.

Por lo tanto, estas políticas no solo tienden a aumentar la violencia, sino que también tienen la potencialidad de generar condiciones para que emerjan grupos criminales.

Varios estudios en Brasil muestran que esto es así para el caso del PSC y el comando Vermelho *“Entonces condiciones carcelarias, este precarias como altos niveles de hacinamiento, violencia entre población carcelaria, pero también violencia policial hacia la población carcelaria, generaron un condiciones para que grupos criminales se formen y básicamente lo que hacían era ofrecer orden este y estabilidad dentro de las cárceles Lo que el Estado no era capaz de ofrecer lo empezaron a ofrecer estos grupos alternativos y por qué menciono esto creo que son aprendizajes que podemos sacar porque varias de las condiciones este del sistema penitenciario uruguayo se asemejan a lo que eran las condiciones en ese entonces en este en los penales de Brasil”.*

Pero a su vez, **este nuevo orden a nivel carcelario, se proyecta hacia afuera de las cárceles y en las favelas** brasileñas aparecen grupos criminales, que surgen en las cárceles y controlan el territorio. Ofrecen el mismo tipo de orden, seguridad, muchas veces también otros tipos de este servicios -con un Estado replegado- a las poblaciones que allí viven.

Estudios muy recientes sobre Brasil muestran que esta tendencia al punitivismo, que genera mayor cantidad de población privada de libertad, lo que hace es generar incentivos también para la población que vive sobre todo en barrios periféricos, a unirse y apoyar estos grupos. *“¿Por qué? esta tendencia creciente al encarcelamiento lo que hace es que la población que vive en barrios periféricos sepa que es muy probable que en algún momento termine privado de libertad y por lo tanto, dicen estos estudios recientes sobre Brasil, hay incentivos para que estas personas quieran unirse y apoyar a estos grupos criminales, porque saben que una vez que estén dentro de la cárcel van a necesitar de esa protección para que no los maten, no*

*los violen, etcétera. Entonces en definitiva **lo que están mostrando estos estudios más recientes es que al final del día la alta presencia del Estado con acciones de seguridad punitiva, lo que hace es fortalecer estos grupos** y al final este tipo de políticas lo que hacen es de alguna manera es reclutar -a través de encarcelar cada vez más esta población joven de estos barrios- personas para que formen parte de estos grupos criminales”*

Por último, Pérez, propone en ese contexto problematizar a partir del caso uruguayo, de qué hablamos cuando pensamos en alta presencia del Estado. Se hace imprescindible no sólo pensar el Estado en su presencia coercitiva y a través de políticas punitivas sino que también y fundamentalmente, concebirlo a través de otro tipo de políticas, más de corte social. *“Cómo se ve esto en Uruguay y qué consecuencias tiene respecto a cómo podemos pensar la política pública en términos de políticas de seguridad, pero también de otro tipo de políticas que tengan efectos sustantivos para reducir estos fenómenos”*

Para ello lo que se buscó fue analizar y caracterizar lo que las investigadoras dieron en llamar **gobernanza criminal** en Montevideo, entendiendo esto, como las herramientas informales que despliegan los grupos -vinculados al microtráfico en este caso- para controlar los comportamientos de las comunidades.

En primer lugar, Pérez señala que en Uruguay no hay información al respecto salvo la que se construye mediáticamente y siempre en torno a situaciones extremas de violencia. En segundo lugar, el estudio que comparten estas investigadoras se sustenta en datos e información que pudieron recolectarse de manera particular, es decir, que se produjo en el marco de este estudio puesto que el Estado fue reticente a compartir información que pudiese ser analizada y sistematizada.

Para el estudio se realizó una encuesta de opinión pública y una serie de entrevistas en profundidad que buscaron identificar la percepción y extensión de este fenómeno en Montevideo. Con los distintos instrumentos fue relevada la percepción de la presencia de bandas vinculadas al narcotráfico en distintos barrios.

De este relevamiento surgen 3 conclusiones preliminares:

- En primer lugar, el **fenómeno tiene una extensión considerable en Montevideo**, alrededor del 60% de las personas respondieron que en su barrio hay presencia de bandas vinculadas al microtráfico.
- En segundo lugar, se detectó la **existencia de diversos tipos de herramientas desplegadas por estos grupos para controlar el comportamiento de las comunidades**. *“Solemos ver en la prensa que estas bandas acuden a herramientas violentas como el desalojo de vecinos de sus casas, la extorsión y esto surgió efectivamente en nuestra encuesta, como herramientas utilizadas. Pero también a partir de nuestra encuesta y de entrevistas que hemos hecho con vecinos que han tenido contactos con estos grupos, se observa que hacen uso de **otro tipo estrategias no necesariamente violentas** como por ejemplo, donaciones en el barrio, ofrecen trabajo a vecinos, etc. Esto es relevante porque tiene consecuencias. Conocer las características y estrategias que despliegan estas bandas es central para pensar la política de abordaje a estas cuestiones”*

- En tercer lugar, se encontró que **el fenómeno de las bandas de crimen organizado en Montevideo se encuentra restringido al manejo del tráfico ilícito de sustancias y no ha escalado a otras esferas como por ejemplo el sistema político**. Esto, se preguntan las investigadoras, ¿es porque nos encontramos en una etapa inferior del fenómeno, es porque aún no llegamos al estadio donde esto sucede? Uruguay es distinto en ese sentido o es que los grupos no escalan a otros escenarios, por otras variables? Lo que se encontró es que en nuestro país **existen políticas sociales extendidas en los territorios, que le quitan la posibilidad a estos grupos de controlar los barrios con la provisión de seguridad y servicios**. *“Es una diferencia respecto a otros países de América Latina la existencia de políticas sociales extendidas en el territorio que quitan poder a las bandas al limitar la posibilidad de implementar algunas estrategias de control territorial en las que no pueden competir bien con el Estado, porque el Estado provee buenos servicios. La presencia del Estado en el territorio de forma extendida limita lo que estos grupos pueden hacer.”*

Como síntesis final de la mesa en general se hace evidente la necesidad sustantiva de pensar políticas de seguridad asociadas a las políticas sociales, focalizadas en poblaciones vulneradas por contextos socioeconómicos desfavorables. Es al parecer, la estrategia más eficiente para reducir el sostenido crecimiento de los grupos criminales y en particular la violencia desplegada por ellos.

4- Recordatorio de Eduardo Fabián Ramírez Vidal

Participa del recordatorio la familia de Eduardo Ramírez, fallecido en la Unidad N° 1 de Punta de Rieles el 5 de julio de 2021. La Oficina del Comisionado Parlamentario ha investigado el fallecimiento de Eduardo Ramírez y otros fallecimientos de internos dentro de establecimientos carcelarios. Eduardo falleció por causas médicas que no están del todo claras.

El estudio del Departamento de Medicina Legal de la Facultad de Medicina indica que hubo alguna forma de negligencia en la atención por parte del Estado, en lo referido a sus deberes de velar por la salud e integridad de las personas privadas de libertad. La información disponible sobre los últimos días de vida y el fallecimiento de Eduardo ha sido ambigua y de escasa calidad; a la vez que permite entrever aspectos sumamente preocupantes respecto de la atención sanitaria a personas privadas de libertad.

Aunque poco importa respecto a los deberes de asistencia del Estado, no es menor detallar que Eduardo estaba penado a dos años y algo más de cárcel debido a que tenía 29 plantas de marihuana aparentemente plantadas de forma ilegal, aunque él las usaba con motivos medicinales. El caso nos muestra la excesiva sanción penal para algunos hechos que puede no estar acordes con la reglamentación esperada y que deberían tener otros tratamientos que la privación de libertad.

El Comisionado Parlamentario agradeció a la familia por confiar su historia y acercarse a la Oficina, con quienes se trabajó de forma conjunta tratando de averiguar qué había ocurrido y recabando información. En esos diálogos surgió la idea de realizar un acto recordatorio. Es importante que **todas las personas sepan que en el Parlamento hay una oficina abierta a atender estas situaciones y hacer todo lo que se pueda hacer**. Al recordatorio se le dio la forma jurídica de Informe Especial por lo cual se presentará ante la Asamblea General.

Se transcribe a continuación el fragmento de la presentación del Informe leído por el Comisionado:

El caso que motiva este informe y este recordatorio, fue analizado por nuestra Oficina, teniendo a la vez múltiples contactos con la familia de Eduardo, que buscó desesperadamente una explicación de lo ocurrido que fue un desenlace inesperado y súbito. En diálogo con ellos, también vimos cómo, ante el dolor buscaban algún tipo de sentido para ese vacío que los abrumaba.

*Por supuesto que el modesto aporte de nuestra Oficina no puede llenar ese vacío. **Pero convinimos que subrayar este caso, detenernos en él, y abrir las informaciones recogidas, era una manera de recordar a Eduardo, que su familia supiera para siempre que su vida y su partida no habían pasado desapercibidas y que las tomamos como un motivo más para seguir trabajando con energía y fe, para promover los derechos humanos y humanizar ese territorio tan amargo como es la privación de libertad.***

La familia de Eduardo confió en el trabajo de nuestra Oficina y nos abrió las puertas de su vida. Es un honor para nosotros, pero sobre todo es un honor para el Parlamento que los ciudadanos vengan aquí en busca de apoyo y orientación ante el dolor.

Imposible suplantar lo perdido.

Pero sí decir que ojalá ese dolor se transforme en energía para evitar toda forma de violencia, para mejorar el acceso a los derechos humanos en todo el sistema penitenciario y para cuidar cada vez mejor la vida de todas las personas.



Se transcriben las reflexiones finales presentadas en el Informe y leídas por el Comisionado en el Recordatorio:

El caso de Eduardo permite reflexionar sobre el funcionamiento y los alcances del sistema penal que trasciende a quienes han sido condenados y afecta a sus familias y comunidades, generando incluso impactos intergeneracionales. La vulnerabilidad económica y social que caracteriza a las trayectorias vitales de gran parte de la población encarcelada acaba reproduciéndose y consolidándose, a través de la privación de libertad.

Las dificultades en el ejercicio de derechos tan básicos como la salud, la justicia, o a la información, quedan de manifiesto a través de este caso. La responsabilidad estatal trasciende en mucho al mero actor penitenciario, e incluye también al sistema de justicia en su conjunto, así como al sistema de salud.

A través de este informe pretendemos complejizar la mirada simplista, que a menudo tenemos como sociedad respecto del delito y de las personas encarceladas, y aportar evidencia respecto de la necesidad y obligación de mejorar la respuesta estatal, interactoral frente a los niveles cada vez más elevados de encarcelamiento con los que contamos en nuestro país.

Creemos que el caso muestra que la humanización y transformación del sistema penitenciario no solo requiere nuevos centros, programas y acciones socioeducativas. También se requieren reformas en las normas penales que moderen el poder punitivo del Estado, como señalaban los pensadores liberales de la Ilustración, y ajusten el monto de la privación de libertad a la gravedad del delito y a su inscripción en un proceso de sanción penal orientado a la reintegración ciudadana.

Habla la hermana de Eduardo: Visibilizar lo que vivió Eduardo y su familia es importante para que no se repita más. La violación y la vulneración de los derechos y del principal derecho que es el derecho a la vida y que es fundamental verlo porque hay que ver lo que pasa y las consecuencias y las secuelas que quedan en la vida de las personas. Ojalá que esta situación no se repita para ninguna familia más ni para ninguna persona más privada de libertad.

Momento de silencio y aplauso en homenaje a Eduardo, pensando en lo que pasó y en trabajar para adelante para que estas cosas no ocurran y haya plena vigencia de los derechos en todo el territorio nacional.

5- El futuro rol posible de la Sociedad Civil

La transformación del sistema penitenciario requiere de un proyecto estratégico capaz de convocar tanto financiamiento como acuerdos interinstitucionales y políticos. **¿Qué rol puede jugar la sociedad civil –organizaciones no gubernamentales, grupos profesionales– para aportar programas y actividades que desde el Estado no se concretan o son insuficientes? ¿Es posible que asuman más responsabilidades dentro de las cárceles? ¿Existirían recursos y voluntades para lograrlo?**

Introducción: Luis Parodi, educador, ex director Unidad N° 6 de Punta de Rieles.

Participan: Cecilia Michelini, presidenta de Fundación Michelini. Andrea Hernández, del Proyecto Crisálidas del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) y Unión Europea, Gabriela Rodríguez, coordinadora de la organización Familias Presentes.



Luis Parodi comienza haciendo referencia al recordatorio a Eduardo, señalando que **son instancias ejemplarizantes más allá del dolor**. Considera que los principales desafíos de la democracia hoy son el crimen organizado, el narcotráfico, la desigualdad y las cárceles. **Es necesario que la democracia incorpore a las cárceles:** o aprendemos la democracia en las cárceles o me parece, no hay salida.

Identifica un avance en la sensación que hay mayor conciencia de la sociedad que el problema de la seguridad no se resuelve, sin tener en cuenta a las cárceles. Hoy en día el adentro y el afuera de la cárcel se parecen: mismo consumo, mismos códigos, mismos ajustes. **Que el problema sea de la democracia quiere decir que nos involucra a todos: a todo el sistema político, a toda la sociedad uruguaya, y también a las organizaciones de la sociedad civil.**

Andrea Hernández, [Proyecto Crisálidas](#), relata que el proyecto tiene por objetivo trabajar con las **mujeres privadas de libertad desde un enfoque de género y derechos humanos, buscando además incorporar y fortalecer a la sociedad civil organizada**. El proyecto es co-ejecutado entre la Universidad CLAEH y la organización INCIDEM (España) y cofinanciado por la Unión Europea. Forman parte liderando distintos componentes del Proyecto: El Abrojo, Vida y Educación, Red Internacional de Economía Humana, y Colectivo Mizangas.

El Proyecto tiene un componente de trabajo directo con las mujeres a través de talleres socioeducativos, a la vez que trabajan la inserción sociolaboral. Hace un año presentaron un diagnóstico de la situación de las mujeres privadas de libertad. Realizan campañas de sensibilización, a la vez que tienen un componente de incidencia en la política pública. Han realizado webinarios, así como conocido experiencias internacionales de buenas prácticas en la privación de libertad.

Comparten la importancia de tener la mirada del Estado, de la sociedad civil y de la academia para generar procesos sinérgicos. Las organizaciones que integran la propuesta conformaron un plenario de organizaciones para generar un espacio de diálogo y reflexión compartido. Destaca el expertise acumulado de la sociedad civil respecto a temas como derechos de las infancias y las adolescencias, perspectiva de género y étnico racial.

La cantidad de mujeres privadas de libertad no llega al 10% del total de personas privadas de libertad (que hoy día alcanzan los 15.500). ¿No se podría pensar medidas alternativas a la privación de libertad para muchas de estas mujeres? Teniendo en cuenta además los tipos de delitos por los que mayoritariamente están cumpliendo penas.

Cobra especial relevancia la situación de las mujeres con sus hijos e hijas en el marco de la privación de libertad. ¿Cuánto podemos aportar desde la sociedad civil para generar mejores estrategias en estos casos? En muchas de las áreas del Estado ya hay una co-ejecución por parte de la sociedad civil. Sería muy importante tener un espacio más amplio y más a largo plazo en esta área de intervención con proyectos novedosos y que aporten al trabajo del INR.

Gabriela Rodríguez, coordinadora de la organización Familias Presentes, comienza saludando a la familia de Eduardo y la importancia de ponerle rostros a las historias. El colectivo Familias Presentes se conformó en el año 2022 y está integrado por familiares de personas privadas de libertad. Desde que se conformaron fueron en primer lugar reconociendo su situación.

Primero se dieron cuenta que los familiares también son víctimas del sistema carcelario. Hoy creen que las víctimas somos toda la sociedad: **somos víctimas y victimarios**. El Estado tiene un rol de responsabilidad inmenso en el estado de situación de nuestras cárceles y la sociedad también tiene responsabilidad: de alguna forma u otra miramos para el costado y permitimos que las cosas que suceden sucedan. Tenemos que denunciar, tenemos que visibilizar y tenemos que ver cómo podemos aportar para resolver estas situaciones.

Desde la teoría y la práctica son **múltiples los roles que puede tener la sociedad civil para profundizar la democracia**. Visibilizar las situaciones que suceden (más allá de números), denunciar, tener capacidad de propuesta, implementar acciones, generar interacciones y redes con toda la sociedad civil y el Estado, articular. Ser observadores dentro del sistema penitenciario, rol que en algún momento existió y hoy no se está haciendo.

Lo que no debería hacer la sociedad civil es cumplir un rol meramente instrumental, de aplicador de acciones sin reflexión o sin un proyecto detrás. **En Uruguay tenemos amplia experiencia de participación de la sociedad civil en distintos ámbitos de definición y de gestión de políticas públicas. En el sistema penitenciario no.**

En este período se creó un órgano que puede ser interesante, el Consejo de Política Criminal y Penitenciaria. ¿La sociedad civil no tendría que tener un lugar en ese Consejo? En los ámbitos en donde se discute y se llevan adelante las políticas de educación en cárceles: ¿la sociedad civil no tendría que tener un lugar?

La cárcel es parte de la sociedad y si como sociedad queremos ser una sociedad democrática, tenemos que profundizar la democracia afuera de las cárceles y empezarla a construir adentro de las cárceles. O profundizar su construcción, porque algunos tímidos espacios de participación hubo y hay, son muy escasos y hay que profundizarlos. La organización de los propios privados de libertad tuvo un impulso que en menos de un año se disolvió.

Para que la sociedad civil pueda cumplir un rol cabal dentro del sistema penitenciario tiene que haber un reconocimiento por parte del Estado de esa sociedad civil, sin que tenga que pedir enormes y sacrificados permisos en cada oportunidad para poder acceder a distinto tipo de actividades. ¿Por qué la sociedad civil necesita dar enormes pasos, demostraciones de decencia y de alineamiento con las políticas de gobierno cuándo a lo ilegal que está dentro de la cárcel, nadie le pide nada?

Hace referencia con tristeza a la noticia de principios del mes de diciembre donde a partir de controles masivos de cocaína, más de una docena de policías dieron positivo. Señala que no le sorprende porque **para soportar el sistema carcelario hoy son necesarias vías de escape. Hoy una de las vías de escape dentro de la cárcel son las drogas, no solo para los privados de libertad sino también para los propios funcionarios, que trabajan dentro del sistema. Debe ser muy duro ser un funcionario policial o civil dentro de la cárcel.**

El Estado debe dejar ser y hacer a la sociedad civil dentro del sistema penitenciario, por supuesto que, con reglas claras, con criterios, acuerdos. Pero la sociedad civil es tan diversa como la sociedad toda. Sería muy interesante que las distintas expresiones de la sociedad civil pudieran estar adentro, porque adentro está la misma diversidad que afuera de las cárceles.

Las políticas penitenciarias no impactan sólo sobre las personas privadas de libertad, también sobre sus familias y sobre el conjunto de la sociedad. La sociedad civil es sensible, está especializada en algunas temáticas, en el trabajo con algunas poblaciones y tiene un especial compromiso con el metier con el que trabaja. Todo eso conjugado de buena manera y en marcos de confianza que hay que construir entre el Estado y la sociedad civil, sería más democracia.

Cecilia Michelini, Fundación Zelmar Michelini. Comienza señalando la importancia de las dos intervenciones anteriores, como dos caras distintas de la sociedad civil. Comparte lo dicho por Gabriela sobre el recordatorio a Eduardo: es necesario poner rostro a las historias para la construcción de memoria colectiva.

La Fundación Zelmar Michelini trabaja distintos ejes, en particular **la construcción de ciudadanía. Desde hace tres años trabajan junto al Comisionado Parlamentario desde una perspectiva democrática, plural y de derechos humanos.** Llevan adelante un proyecto de formación en derechos humanos que ha tenido altos y bajos como todos los

proyectos referidos a una situación tan difícil, como es la de la cárcel hoy en Uruguay. Durante tres años consecutivos han entrado en cárceles junto con el Comisionado.

En la intervención no profundiza sobre los proyectos en los que trabaja, sino que comparte algunas reflexiones colectivas desde la Fundación. Aunque es difícil identificar aspectos positivos respecto a las políticas penitenciarias actuales, sí quiere compartir algunos: **instancias de reflexión como la de hoy; el trabajo que lleva adelante el Comisionado y su Oficina; el equipo que se conformó en la Fundación. Considera que este trabajo ha permitido poner el tema de la cárcel en la sociedad.**

Las certezas negativas son muchas: lo que se vive en la cárcel hoy en Uruguay es muy jodido. **Hay experiencias muy buenas, otras bastante buenas, aunque en general la situación es crítica. Por eso tiene sentido el título del seminario y pensar a las cárceles como un desafío real para la democracia. No es creíble que un país como el Uruguay tolere esta situación.** Se hace un enorme esfuerzo desde la sociedad civil y por parte de muchos organismos del Estado. Y sin embargo no estamos pudiendo.

Presenta algunas preguntas para invitar a la reflexión: **¿No deberíamos intentar encarar una reforma carcelaria? ¿Cuáles son los pasos a seguir para eso? Si queremos una cárcel que sea reflejo de nuestra sociedad democrática: ¿no deberíamos ir hacia ese lado? Como ciudadana encuentra que, si no se hace una reforma estructural, la situación tiene pocas perspectivas de mejorar.**

Sí ha visto muy buenas prácticas como las que se presentaron hoy y muy buenos diagnósticos, lo que da esperanza que **una reforma con un proceso de transición es posible.** Para eso se necesitan **medidas alternativas, buenas prácticas,** experiencias como las que contaron las compañeras.

El rol de la sociedad civil es muy importante, pueden y deben hacer lo que describía Gabriela y tener una instancia en concreto acerca de qué rol debe jugar la sociedad civil, porque la sociedad civil no puede sustituir al Estado. Y el Estado tampoco puede marcar el paso de la sociedad civil.

Propone armar una mesa de trabajo sobre este tema. Señala que los representantes no estuvieron presentes en la apertura cómo les hubiese gustado.

Se abre un espacio para preguntas e intervenciones del público presente

En ese marco, J.M. Petit pide la palabra y responde a la interrogante que dejó planteada Cecilia Michelini en su intervención.

El Comisionado expresa que el objetivo, el desafío de esta jornada ha sido pensar en estrategias, no tanto en relatar lo que se está haciendo, que también es importante porque es parte de entender el proceso, sino sobre todo pensar: **a dónde podemos ir? y cómo se puede empezar un rol diferente de la sociedad civil? donde sea un actor bienvenido al sistema penitenciario.**

El propósito por tanto de esta instancia de reflexión colectiva es **pensar en una presencia de la sociedad civil más fuerte, con recursos, financiada que pueda atender y abordar**

muchas de las demandas y necesidades no contempladas que existen hoy en las cárceles. “nosotros cuando vamos a muchos lugares, tenemos que faltan docentes faltan programas para adicciones, faltan actividades socioeducativas y bueno, estamos con esa situación esperando que llegue el Quinto Regimiento que no va a llegar. No va a venir una caravana de buses llenos de operadores, funcionarios y asistentes sociales. Entonces **una vía mucho más económica, eficiente y democrática, (porque la sociedad civil asegura diversidad, asegura la diversidad de enfoques de manera de cargar las cosas de filosofía, de ideología etcétera), es justamente contratando a la sociedad civil, no para que el Estado se libere de su responsabilidad, sino para que las encarne de otra manera, con convenios con resultados, con acuerdos de indicadores o metas, con fondos concursables.**

Así como hay concursos para tantas cosas en la cultura, en la investigación, que lo haya también para el área penitenciaria y fomentar que el **Estado tiene también** -creo yo aquí me meto en la mesa- **que aceptar su propia limitación; decir bueno, no quiero hacerlo todo, no puedo hacerlo todo, entonces tengo que fomentar que haya organizaciones sociedad civil, ONGs, grupos de profesionales, grupos cooperativos que trabajen dentro del sistema penitenciario.**

A veces hay gente que todavía mira -me dirán ustedes- con cierta sospecha cuando organizaciones trabajan en la cárcel, diciendo, 'lo hacen porque les conviene, porque ganan plata'. Y sí, el médico va al hospital porque gana plata, el comisionado viene acá porque le pagan un sueldo, entonces **que haya una vía de trabajo y que el grupo de profesionales pueda presentar proyectos, pueda concursar, pueda tener un salario digno y correcto trabajando en un tema tan importante como este, bienvenido sea”.**

Posteriormente y retomando algunas de las reflexiones de Petit, Parodi comparte algunas reflexiones sustantivas sobre la **importancia de generar un plan estructural que dé sentido y orientación a la cárcel con una profunda reforma institucional que interpele los fundamentos que hoy tiene el sistema penitenciario y democratice la vida cotidiana que define hoy el día a día de los presos.**

Parodi plantea que mientras sigamos tirándole cosas para adentro -que son para festejar, educación, trabajo, cultura- y no pensemos estructuralmente como se organiza la vida cotidiana y qué tiene que ver el estudio, el trabajo, con la cotidianidad estamos lejos de hacer un cambio real, porque no se resuelve el sin sentido de la vida cotidiana de la cárcel.

¿Qué tiene que ver eso con el encierro 24 horas? con que la visita la tengas 4 horas sentada fuera al sol esperando? ¿Qué tiene que ver todo eso?

“Tiene mucho que ver, porque habla del plan estructural de la cárcel, que tiene que abarcar la cotidianidad de la gente porque la gente vive en su cotidianidad. Todos nosotros somos bichos cotidianos, nos estructura la vida nuestra rutina diaria, que tiene un sentido y una planificación”.

Se tiene que organizar la cotidianidad con un sentido, hacia dónde queremos ir y cómo se insertan todas las intervenciones, -y ahí sí bienvenidas todas, todas las religiones todas las filosofías todas las literaturas todas-.

“En ese plan, en esa estructura hay que ensayar miles de estrategias que estructuren la vida en la cárcel con muchos sentidos, con muchas propuestas, insertas en un plan. Si va a volver con nosotros, mejor dicho, nunca se fue, - eso ya es una discusión un poco más fina, porque está presente, porque está ausente-, entonces me parece que, mientras nosotros sigamos avanzando sin un plan no le estamos embocando”.

Un ejemplo de este sin sentido, de este vacío de contenido es la nominación de las cosas en la cárcel. Adentro no se hacen liceos, se hacen salones... Cuándo entramos a un bar..., por qué lo hacemos? porque dice BAR. ¿Por qué se va al liceo? Porque dice Liceo...

En la cárcel va a un salón, no a un liceo, pero sucede que es un liceo! Eso habla de cómo pensamos y cómo estructuramos la cárcel.

Necesitamos Instituciones, necesitamos crear institucionalidad que funcione y no seguir viviendo de desempeños individuales, -que me saco el sombrero eh?- porque así no creamos institucionalidades con ciertas lógicas y vamos a seguir en el sin sentido.

A su vez la maravillosa vida de las cárceles hace que siempre haya un preso que se enganche con lo que hacemos y ya salimos locos en la vida porque hay cuatro que se engancharon en eso. Nos engañan todo el tiempo. Y seguimos perdidos en términos de institucionalidad, en términos de recorrido, en términos que puedan pensar porqué pasó lo que pasó.

Y termino: no es posible educar si no hay una lucha ideológica profunda entre lo que yo soy y pienso y lo que tú piensas e hiciste. No existe si no hay una discusión profunda de porque las cosas son como son, las nuestras también, eh?

También marchamos nosotros en esta discusión. ¿Por qué estamos acá? ¿Y porque, hacemos lo que hacemos?

Sin esa discusión, sin poner en duda, estamos muy lejos. Un 73% de reincidencia, se analiza hace años, tenemos que crear una nueva institucionalidad, que yo creo que tiene que ser democrática.

Que la cárcel tiene que salir del Ministerio del Interior lo sabemos, que tiene que funcionar un INR distinto, que tiene que haber una formación distinta para la gente que se ocupa de nuestros presos -que son nuestros, aunque a alguna gente le rechina. - todo eso me parece que hace a la reforma.

Y la sociedad civil tiene que ser invitada a participar de muchas maneras, una es que puedan opinar de los diseños institucionales

“Otro tema, ¿por qué los presos no pueden organizarse democráticamente? Se los organiza para pintar un salón, para restaurar algo, pero nunca pensándolo como una experiencia ciudadana. ¿Por qué no puede organizarse?.

Si está cautivo, cuál es el mandato que tiene que cumplir? que no se fugue, verdad? entonces mientras yo garantice que no se fuguen, adentro en la cárcel por qué no puede hacer dos mil experiencias distintas, ¿por qué no?”

En síntesis, para pensar un nuevo sistema penitenciario es fundamental el diseño de un plan estructural y nueva institucionalidad. Con perspectiva democrática y de DDHH, que se construya en diálogo abierto, también con la sociedad civil, que las OSCs puedan intervenir en la construcción del modelo y de la orientación. Y una vez establecido el rumbo y el sentido, incorporar a la cárcel miles de experiencias, todas las posibles, que den sentido a la vida cotidiana, que estimulen la práctica ciudadana, a pensarse, a ser y hacer.

6- Conferencia magistral de cierre: “Las normas internacionales de derechos humanos: ¿ficción o realidad?”, Ricardo Perez Manrique, presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de Uruguay y Ariel Cejas Procurador Penitenciario de la Nación Argentina.



Ariel Cejas destaca algunas cuestiones del organismo de control en Argentina: la Procuración Penitenciaria de la Nación, organismo creado en 1993 con amplias facultades. Se crea el organismo un año de la ratificación del Protocolo contra la tortura, que prevé que los Estados deben crear organismos para la prevención de la tortura. **Destaca como una enorme buena práctica de la democracia argentina la creación de un organismo de estas características para el control de violaciones a los derechos humanos.** Valora también la creación por parte del Parlamento uruguayo de una figura de características similares, así como el trabajo que se ha hecho en conjunto.

Algunos elementos relevantes que identifica: **la Procuración tiene iniciativa parlamentaria por lo cual puede presentar distintos proyectos de ley**, por ejemplo, para que **presos y presas puedan votar**. En Argentina están votando los procesados, pero el proyecto también habla de que voten los condenados. **Es algo que se está haciendo en muchos países del mundo** (por ejemplo, en Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia). El único derecho que se coarta es el derecho a la libertad, los demás derechos no deben ser conculcados, y si lo son debemos trabajar para que ello no ocurra.

También se ha presentado el **proyecto de arresto domiciliario para madres con hijos o embarazadas, o aquellas personas que por su dolencia o enfermedad no puedan rehabilitarse en contextos de encierro**. Esto ameritó una gran discusión dentro del Parlamento argentino, pero ha sido sancionado y se ha modificado la ley, permitiendo que por distintas cuestiones detenidos o detenidas puedan tener arresto domiciliario. **En Argentina hoy por hoy en el sistema federal hay muy pocas mujeres con hijos en la cárcel.** En Uruguay hay un proyecto muy parecido.

Otro trabajo que se hizo respecto de la construcción de ciudadanía es la asignación universal por hijo, que en el medio libre no había ningún problema pero en contextos de encierro:

“cuando uno llega a la cárcel ahí se traba todo” Hubo que discutir y trabajar y litigar sobre esta cuestión y la Corte Suprema de Justicia resolvió por unanimidad confirmar una sentencia de la Cámara de casación de la sala 4 donde otorgaba la **asignación universal por hijo a todas las detenidas en contexto de encierro.**

También quiere destacar un trabajo que hizo la Procuración Penitenciaria con la Facultad de Sociología. En el año 2008 se realizó por primera vez una encuesta a más de mil detenidos, es decir el 10% en ese momento (porque el número va creciendo) para trabajar sobre malos tratos y tortura en contextos de encierro. **Esa primera encuesta arrojó que el 64,3% de la población en algún momento había sufrido maltrato o torturas en contextos de encierro. Y en la franja etaria de 18 a 21 subía al 83,5%.** Esto fue el motor por el cual se trabajó en un protocolo especial ante cada caso de tortura o malos tratos.

Ante cada caso el organismo de control debe constituirse en la unidad, debe tener una entrevista a solas conforme el protocolo de Estambul, con el damnificado. Personal médico del organismo de control también se constituye en el Penal, siempre y cuando haya consentimiento del damnificado. Y si presta conformidad para hacer la denuncia penal se realiza. Esto en un principio, en el 2009, cuando comenzaron solo el 7% de la población penal prestaba conformidad para hacer la denuncia. Hoy están en el 41%. Porque de esas causas que año tras año ha presentado la procuración tiene 30 querellas en trámite de las cuales se han imputados 265 penitenciarios. Hay 35 condenados.

No había en la Argentina hace menos de 8 años condenas por torturas. Hay 130 procesados, más de 100 llamados a indagatorias. En el 2018, diez años después hicieron el mismo trabajo, la misma encuesta, y el resultado fue que el 32,5% declaraba haber recibido tortura o malos tratos. No quiere decir que la tortura bajó, con las mismas reglas de juego las denuncias que llegaron a la procuración bajaron considerablemente. El procesamiento no solo lleva reparar un poco de justicia sino también que ayuda a prevenir porque las cifras son elocuentes.

Se trabajó con el protocolo de Estambul y de Minnesota ante cada fallecimiento en contextos de encierro se aplica un procedimiento conforme al protocolo de Minnesota. Las muertes pueden ser violentas o no violentas, pero todas las muertes deben ser investigadas.

Por último, se hacen presentaciones ante la Comisión y Corte Interamericana de DDHH. La última presentación fue una opinión consultiva con el fin de acercar los problemas que enfrentan los colectivos sobre vulnerados en prisión, entre ellos las mujeres y las personas LGTB.

Para finalizar sostiene que en Uruguay hay muchas malas prácticas, pero las buenas deben ser reconocidas. Encuentra principalmente tres: la gestión que se hizo en Punta de Rieles y el Polo Industrial; y las políticas de educación que se presentaron en la primera mesa.

Ricardo Pérez Manrique destaca en primer lugar el trabajo del Comisionado Parlamentario y su equipo sobre la situación carcelaria. La creación de esta institución es una de las grandes medidas que el Estado uruguayo ha tomado. En líneas generales propone comentar algunos elementos que la Corte Interamericana ha dicho y hecho en relación a la política carcelaria, sobre todo en el documento fundacional: Opinión Consultiva 29 de 2011 sobre situación carcelaria, personas y grupos vulnerables privados de libertad. En el capítulo introductorio de

dicho documento la Corte maneja una serie de Principios que es a los cuáles va a hacer referencia.

El título del panel es desafiante porque **los estándares internacionales no son ni sueño ni realidad, son obligatorios para los Estados. Esto se da de narices con la realidad que todos conocemos.** Si tomamos esto en perspectiva y **miramos el continente, vemos que hay un fuerte incremento de la prisionización en la mayoría de los países** y de qué manera el Estado que se retira en tantos aspectos de la vida de las personas, también se retira del control de las cárceles. En muchos países (por ejemplo, Brasil, Venezuela, Ecuador), las cárceles son del dominio de bandas armadas que ante la violencia actúan haciendo todo tipo de tráfico humano en la situación carcelaria.

En Uruguay no hemos llegado a esta situación, aunque hay riesgos evidentes, derivados básicamente de la multiplicación de personas privadas de libertad.

En el caso del Complejo Penitenciario de Curado (Brasil), la Corte introdujo una medida innovadora determinando que las condiciones de hacinamiento eran tan radicalmente inhumanas que había que computar el doble del tiempo de privación de libertad por el tiempo que la persona efectivamente había estado en esas condiciones. A partir de esto, muchos jueces de Brasil aplicaron ese criterio en el caso concreto. Es un tema absolutamente relevante ya que la vía de control de convencionalidad es una vía que se abre.

La Opinión Consultiva 29 fue respuesta a una propuesta de la Comisión Interamericana de enfoque diferenciados en materia de personas privadas de libertad. Allí la Corte reitera el principio de que la dignidad humana constituye el principio de trato debido a las personas privadas de libertad, así como el principio de igualdad y no discriminación. Porque la Corte fue llamada a emitir una opinión consultiva respecto de personas privadas de libertad, por lo cual ya son vulnerables, personas integrantes de grupos vulnerables como son mujeres, niños, personas LGBT e indígenas y ancianos.

La Corte hace unas consideraciones generales que son a las que se va a referir. En primer lugar, sobre **el principio de que el Estado es garante de la situación de las personas privadas de libertad y aunque cualquier violación a derechos que sufra una persona privada de libertad, el Estado tiene la carga de acreditar que ha hecho lo necesario para evitar esa violación a esos derechos.** En la Corte de Uruguay se encontró con una sentencia donde se demandaba civilmente al Ministerio del Interior por la muerte en condiciones muy extremas de una persona privada de libertad. El caso fue a la Corte en casación porque el Tribunal Civil juzgó la prueba rendida en la causa como si fuera un choque o cualquier evento de responsabilidad civil. Entendió que los familiares de la persona no habían rendido la prueba suficiente. Entonces, consideró suficiente que el Estado dijera que esa noche se habían efectuado rondas, se habían revisado las celdas, afirmaciones que no había forma de contradecir. La Corte confirmó la sentencia y él fue discordante y dijo que invocando la jurisprudencia de la Corte Interamericana que el Estado tenía un deber de garantías sobre esas personas y que justamente eso derivaba en la inversión de la carga de la prueba. En aquel momento quedó solo, con el tiempo se logró que ese criterio fuera tomado en algunas otras sentencias posteriores de la Corte.

Consideraciones generales:

El respeto a la dignidad humana como principio general del trato debido a las personas privadas de libertad y condiciones de privación de libertad.

La prohibición y prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, aunque todos sabemos que las condiciones de detención son tratos crueles, inhumanos y degradantes, cuando se multiplican las personas en un espacio muy reducido sin tener alternativas de patio u otro tipo de expansión.

El control judicial de la ejecución de la pena es fundamental porque más allá de lo que hagan los organismos de contralor, tiene que haber jueces de ejecución que realmente hagan un seguimiento de los casos.

La dignidad es el valor fundamental a tomar en cuenta al desarrollar una política penitenciaria, como en todos los casos de derechos humanos.

La calidad democrática de un Estado es alta si se instituyen políticas criminales y penitenciarias centradas en el respeto de los derechos humanos. La política carcelaria demuestra una degradación de la democracia y del Estado de derecho en la medida que no es una política efectiva y que no cuenta con los recursos suficientes.

El Estado actúa como garante de los derechos de las personas privadas de libertad y hay una serie de derechos mínimos y fundamentales como infraestructura, acceso al agua, alimentos, educación, trabajo y necesidad de rehabilitación.

Las condiciones de reclusión en muchos países, inclusive los informes en Uruguay, muestran que hay muchos lugares donde se dan tratos crueles, inhumanos y degradantes. Y eso es una realidad. Hace tiempo se habló de una emergencia carcelaria pero esa emergencia carcelaria no tuvo resultado. A su entender, esto se da debido a que en Uruguay no se concibe una política carcelaria respetuosa de los derechos humanos y que apunte a que las personas no vuelvan a cometer delitos como piedra angular de la política de seguridad. Hay una visión distinta, la visión es acumular gente en la cárcel porque esa gente al no estar en circulación no comete delitos. Después tenemos fenómenos como en Uruguay de reincidencia del 60 o 70%. O sea que la cárcel no sirve para nada, sirve para mortificar. Contrariamente la cárcel debe ser profilaxis del delito, según dice nuestra Constitución.

Sobre la finalidad en la ejecución de la pena, la Corte invoca al Artículo 5.6 de la Convención: las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados. Hay un caso (Mota Abarullo y otros vs. Venezuela) donde la Corte sostiene que la privación de libertad debe desarrollarse en condiciones adecuadas que no resulten lesivas a los derechos de las personas.

El objetivo de cualquier política carcelaria es que la persona no reincida. Ese es uno de los elementos para medir la efectividad de una política carcelaria. La Corte demanda al Estado la adopción de medidas concretas para garantizar no solo el goce y ejercicio de aquellos derechos cuya restricción no es consecuencia ineludible de la privación de libertad sino para asegurar el cumplimiento de la finalidad de la ejecución de la pena privativa de la libertad. La importancia de que esto este dicho por la Corte es que es un estándar que es obligatorio para los Estados. Y este estándar hay que exigir al Estado internamente,

exigiendo la aplicación del debido control de la convencionalidad. **La Corte a través de sus sentencias va generando jurisprudencia que pasa a ser obligatoria para los Estados, y este es el gran valor que tiene la actividad de la Corte en general.**

El control judicial para la ejecución de la pena se vincula a dos aspectos. Por un lado, los recursos necesarios para desempeñar su tarea con plena independencia e imparcialidad y garantizar la defensa gratuita de las personas condenadas. Uruguay tiene una defensa pública especializada en ejecución de sentencias; la necesidad de coordinar los operadores de justicia con la administración penitenciaria. Y esto es un elemento muy importante.

El nuevo Código del Proceso Penal ha previsto a los jueces de ejecución. Le consta que tratan de hacer es esfuerzo de ir a las cárceles, no sabe con qué efectividad lo logran. Acá hay un problema de que cuánto más grande es la privación, empiezan a aparecer temas de seguridad respecto de quién tiene que hacer el control procurando que ese control no se ejerza invocando razones de seguridad por las propias autoridades carcelarias, lo que es una contradicción. **La protección judicial de los derechos humanos de las personas privadas de libertad no se agota con la existencia de una pena impuesta, sino que cobra especial relevancia al momento de su ejecución.**

En Uruguay últimamente se han conocido algunos casos tremendos de personas que ni siquiera podían pedir auxilio porque la violencia interna los tenía coaccionados para no poder pedir auxilio.

Sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación, sabemos de las formas de discriminación dentro del ambiente carcelario, por tener una orientación sexual diversa, por los orígenes de la persona. Sabemos que hay categorías de presos, hay cárceles que se consideran que son mejores que otras a donde van determinadas personas privadas de libertad y que el común de los mortales va a las peores cárceles sin ningún tipo de control. La ubicación de una persona privada de libertad en determinado establecimiento a veces es parte de un negocio. **No puede haber tratos diferenciados injustificados. La Corte afirma que también y mucho más en un contexto de privación de derechos como es el contexto carcelario se acentúan aquellos factores de discriminación y de diferencia entre las personas.**

En nuestro continente hay una tendencia a aumentar los niveles de prisionización en función de generar nuevos delitos o formas de delitos que ya estaban previstas cuya única pena admisible es la privación de libertad.

Invita a pensar cuáles han sido los efectos del cambio del sistema procesal en el Uruguay. Pasamos de un 60% aprox. de personas presas sin condena, a una inversión de esta relación. Pero de ese 70%, un altísimo porcentaje de personas están allí por juicios abreviados. Y el acuerdo que exige el fiscal para el juicio abreviado es ir preso. En muy raros casos, la solución no es la prisión. ¿De qué manera este es un mecanismo que con cierta perversidad termina derivando en el aumento de la prisionización? Este es un tema clave del sistema. Ve una cantidad de ventajas en el nuevo sistema así como una cantidad de problemas, **pero esa lógica del acusatorio en el cual el fiscal no puede llevar todos los casos ante un juez para generar la prueba y generar un proceso con todas las garantías, sino que tiene que reducir a un 4 o 5% los casos que lleva a juicio e ir por la vía del proceso abreviado ha generado un proceso**

perverso que es uno de los factores de aumento de prisionización. Sobre todo, cuando luego se generan cambios normativos que hacen que en algunos casos no sean admisibles ningún procedimiento liberatorio. Todo esto deriva en un aumento del hacinamiento.

La Corte habla del excesivo uso de la prisión preventiva y de la marcada tendencia punitivista que subestima las garantías del derecho constitucional, pero no tuvo presente los efectos de los fenómenos como los de los juicios abreviados. Sobre la seguridad, la Corte dice que cada Estado tiene el derecho y el deber frente a su población de implementar políticas de seguridad y que eso es legítimo desde el punto de vista jurídico en la medida que esa política de seguridad esté trazada teniendo en cuenta los límites que impone el respeto a los derechos humanos.

En dos sentencias recientes la Corte ataca la prisión preventiva oficiosa como existió en Uruguay durante muchos años (que cree en los hechos sigue funcionando igual). La política de seguridad tiene que respetar los derechos humanos y una prisión preventiva aplicada de oficio y sin límites es inconvencional.

A través del caso Hernández vs. Argentina, la Corte está tratando del tema del paseo de presos por el sistema federal a lugares muy lejanos del origen de esa persona privada de libertad. El hacinamiento motiva este tipo de situaciones. Y también motiva una súper autoridad carcelaria que determina sobre la vida de las personas según el lugar en la prisión a donde los ponen. ¿Qué control hay de esto? El traslado se convierte a su vez en un elemento de presión contra la persona.

Sobre la gestión penitenciaria, es necesaria una adecuada capacitación del personal penitenciario y también de recursos para que el personal penitenciario pueda realmente ejercer su tarea de manera adecuada. La Corte resaltó que las funciones de seguridad, custodia y vigilancia de las personas privadas de libertad deben encontrarse a cargo de personal civil capacitado para el desarrollo de la labor penitenciaria. En Uruguay la policía está a cargo de las cárceles y el ejército está a cargo de la custodia perimetral. Esto es totalmente inconvencional. Esto no se vincula necesariamente con la existencia o no de un Ministerio de Justicia, ya que podría haber una organización dentro de la Administración que no tenga impronta policial y que se pudiera hacer cargo de las prisiones. Esto es posible y lógico.

Debido a la superpoblación, hay siempre una desproporción entre el número de reclusos y el número de funcionarios, que da lugar a situaciones de autogobierno, bandas y riesgos de seguridad para los otros reclusos.

Las medidas provisionales son aquellas que se adoptan ante una situación de gravedad, urgencia y donde el peligro sea imposible de revertir. La Corte ha realizado inspecciones y decretado medidas de este tipo por ejemplo en Brasil.

Su intención en la presentación fue mostrar la forma en que estos estándares internacionales deben jugar. Hay temas de recursos presupuestales, de gestión, así como determinar líneas de acción en materia de política carcelaria.

Hay abundante normativa internacional que permite organizar una política carcelaria basada en el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Las políticas carcelarias no responden a principios de derechos humanos, sino que la solución es incapacitar, encerrar y que otro se arregle, pero el otro que se arregla es la sociedad que recibe a esa persona cargada de violencia y con altísimas tasas de reincidencia. En síntesis, abordar la situación carcelaria es un aspecto fundamental para el país. Las normativas internacionales promueven y coadyuvan

Este es un tema de calidad democrática, de una sociedad que opta por vivir con más o menos violencia y el resultado es que cuánto más encarcelados, más violencia tenemos.

Lic. Lucía Pérez
Li. Jimena Torres
Fundación Zelmar Michelini
Diciembre 2023