HORIZONTE
de libertades

ESTUDIO COMPARADO DE NORMATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE JÓVENES EN CONTEXTO DE ENCIERRO Y CONFLICTO CON LA LEY

Federico del Castillo y Mariana Mosteiro

ESTUDIO COMPARADO DE
NORMATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE JÓVENES EN CONTEXTO DE ENCIERRO Y CONFLICTO CON LA LEY

CO-FINANCIADO POR

HORIZONTE de libertades

UNIÓN EUROPEA

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Horizonte de Libertades y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Proyecto Horizonte de Libertades: Ampliar derechos, profundizar la democracia. CSO/LA/2017/387-802

Obra publicada bajo licencia Creative Commons.

Reconocimiento-NoComercial
CC BY-NC

ISBN: 978-9915-9327-1-2

Cómo citar:

Del Castillo, F. Mosteiro, M. (2020). Estudio comparado de normativa y políticas públicas de jóvenes en contexto de encierro y conflicto con la ley. Recuperado de http://horizontedelibertades.com/estudio-comparado/

Autores: Federico del Castillo y Mariana Mosteiro

Editoras responsables: Tania Ramírez y Magdalena Bessonart

Equipo de Coordinación de Horizonte de Libertades: Tania Ramírez, Magdalena Bessonart, Rosalía Lusardo, Silvina Font, Andrea Martínez y Ángela Reyes

Revisión de texto: Nairi Aharonian, Silvina Font y Tania Ramírez

Diseño: Florencia Betervide

Prólogo

Abordar e investigar privación de libertad, yendo a los centros penitenciarios, abriendo la escucha para dar voz en primera persona, sin re-criminalizar y sin subestimar a todo el conjunto de personas que son parte del sistema es parte de la integralidad que nos plantea la interseccionalidad en el abordaje y el respeto de las diferentes realidades.

Investigar con perspectiva de Derechos Humanos e interseccionalidad es poner en primer lugar a quienes históricamente hemos sido vistas como objetos de estudio y no como sujetos de transformación. Las experiencias de haber sido estudiadas durante décadas, incluso siglos, nos generó el aprendizaje de no reproducir las violencias simbólicas e intelectuales que problematizamos también desde nuestro rol de académicas. La clave ha sido la transparencia en las convocatorias y el diálogo abierto y horizontal de propuestas y sugerencias, que dieron como resultado la conjunción de sinergias que se ven plasmadas en los resultados de las investigaciones, con rigor académico y con contemplación humana.

Investigar con perspectiva de derechos humanos también es entender que la tarea no se acaba allí y que la presentación de resultados, lejos de ser un evento más en la formalidad de quien investiga, es el compromiso público de evidenciar una realidad que es responsabilidad de todas y todos. No como un acto de compasión humanista, sino como acto de responsabilidad ciudadana, porque somos nosotros y nosotras quienes definimos a quienes determinan las leyes, quienes conducen las políticas públicas y, ¿por qué no?, a quienes sentencian nuestros proyectos de vida.

En definitiva, somos todas protagonistas, productoras y directoras de la democracia que construimos para nosotras mismas, en ese entramado de actores que conformamos la academia, el Estado y la sociedad civil.

Angela Davis, en su visita a Uruguay en marzo de 2019 -invitada por Horizonte de Libertades, con la articulación interinstitucional del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Interior, la Intendencia de Montevideo, la Universidad de la República y el PIT-CNT, entre otros-, nos ilustraba sobre la vinculación del sistema carcelario con la democracia:
Las prisiones son instituciones estrechamente vinculadas a la democracia. Son el lado B de las democracia capitalista. El encarcelamiento es un castigo [...] que solamente surgió con la creación del capitalismo y de la democracia burguesa alentada por el capitalismo. La democracia está caracterizada por los derechos y las libertades. La prisión está definida por la privación de estos mismos derechos y libertades, que solo es posible en el contexto más amplio de reconocimiento de derechos y libertades. Las cárceles son el punto débil de la democracia capitalista. Si quieren saber quién es excluido literalmente, a quien se le niegan derechos y libertades en una sociedad, visiten una cárcel. Cuando visitan una cárcel verán representada a la población que habitan las periferias de la democracia. [...] Las cárceles nos muestran la evidencia dramática de la exclusión estructural, las cárceles claramente demuestran la dimensión operativa del racismo estructural.

Investigar con perspectiva de derechos humanos e interseccionalidad abre puertas y genera otras para ser abiertas, que nos permitan combatir el genocidio epistémico y ahondar en las estructuras que generan la perpetuación de las desigualdades que criminalizan y condenan la pobreza, la negritud, la homosexualidad, las diversas identidades de género, las maternidades, y todo aquello que sale de las normas impuestas por un sistema excluyente de las mayorías que nos encontramos en las periferías de esa democracia y en beneficio de las minorías privilegiadas por la explotación de unos sobre otros.

Este tipo de investigaciones no sólo son pertinentes y necesarias, sino que son la base de futuras líneas que expanden el conocimiento en articulación con la práctica política desde el movimiento social. Amplificar las voces de quienes no han tenido voz es romper con el silenciamiento y la invisibilización histórica, lo que también corresponde hacer desde la intelectualidad.

Conocer las realidades nos permite comprenderlas, hacer aportes para transformarlas, y buscar más respuestas a preguntas que aún quedan abiertas: ¿Cómo se construyen identitaria y afectivamente las lesbiandades en contextos de encierro?, ¿Cuáles son los factores determinantes en la criminalización de la negritud que naturalizan y al mismo tiempo invisibilizan el racismo penitenciario?, ¿Cómo se garantiza el acceso a la salud integral de personas seropositivas o viviendo con VIH privadas de libertad, para que la doble pertenencia no sea una doble condena?, ¿De qué forma se dinamizan las relaciones intergeneracionales en contextos de encierro?, ¿Por qué la territorialización de las cárceles determina la calidad e integralidad de las políticas penitenciarias? Estos cruces son imperativos para seguir construyendo relato y memoria propia, fundamental en estos tiempos de punitivismo social, económico, cultural y organizativo que estamos viviendo en nuestro país y en la región.

Las investigaciones que llevamos adelante: 1) Estu-

dio comparado de normativa y política pública de jóvenes en contextos de encierro y conflictos con la ley, 2) Las encrucijadas del egreso. Prácticas significativas en cárceles de Artigas, Cerro Largo, Tacuarembó y Rivera, 3) Entre el borrado y la afirmación. Corporalidades trans en el sistema penitenciario[1]; se lanzan a un año de ser realizadas y oportunamente nos develan los fallos y las sentencias en lo económico, lo social, lo cultural, lo educativo, lo sanitario, lo emocional, que atraviesa la raza, el género, la clase, las generaciones y el territorio de esta democracia excluyente. La mirada parcial de la criminalidad como un acto individual es perversa y exime de responsabilidades. Es por ello que investigar y difundir nos invita a entender las causas estructurales y estructurantes de una realidad que nos pertenece y que es tiempo de reparar.

Lic. Tania Ramírez
Coordinadora General
Proyecto Horizonte de Libertades
Mizangas, Movimiento de Mujeres Afrodescendientes

Magdalena Bessonart
Coordinadora Red Multiactoral
Proyecto Horizonte de Libertades
Colectivo Ovejas Negras

1: Disponibles en: 1) http://horizontedelibertades.com/estudio-comparado/ 2) http://horizontedelibertades.com/las-encrucijadas-del-egreso/ y 3) http://horizontedelibertades.com/entre-el-borrado-y-la-afirmacion/

Presentación

Horizonte de Libertades es el proyecto que sintetiza el trabajo articulado de organizaciones del movimiento social que nos paramos hace más de una década desde el paradigma de los derechos humanos y la interseccionalidad, apostando a la construcción de sociedades habitables.

Durante estos tres años de proyecto hemos generado acciones de incidencia, para ampliar derechos y profundizar la democracia, con campañas de sensibilización, actividades de impacto, formaciones e investigaciones que han sido insumos para recomendar, asesorar, proponer y monitorear las políticas públicas.

Estamos convencidas y convencidos de que la generación de alianzas y el involucramiento responsable de actores clave, desde el rol del Estado y desde la academia, son fundamentales para generar los cambios estructurales que desde la ciudadanía estamos necesitando. Es por ello que desde el Colectivo Ovejas Negras, Más VHIdas, Mizangas Mujeres Afrodescendientes, Mujeres en el Horno y Proderechos, como organizaciones que dedicamos nuestro accionar a construir una sociedad más justa, enfrentamos a las opresiones históricas como el machismo, el racismo, la homolesbobitransfobia, la serofobia, el clasismo, el adultocentrismo, el capacitismo y todas las formas de intolerancia por las cuales no nos permitimos la consolidación de una democracia plena.

La interseccionalidad como herramienta de lucha colectiva nos ha dado la visión de ese horizonte

emancipatorio y nos ha propiciado la madurez política para asumir la tarea, desde nuestro lugar como movimiento social organizado, de responsabilizarnos políticamente en la demanda, en la propuesta, en la gestión y en la conducción de los cambios que realmente necesitamos como país.

Apropiarnos de nuestras luchas significó un camino recorrido durante tres años, donde la rebeldía y la valentía nos orientó para definir y redefinir acciones y propuestas transparentes que fuesen prácticas significativas generadas desde el propio movimiento social.

La confianza de la Unión Europea en su Programa de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil significó un reto de gestión horizontal y representativa, que nos desafió a no perder la congruencia de la responsabilidad ética y militante que requiere la gestión y conducción política de un proyecto de estas magnitudes, que nos tiene al mismo tiempo como personas sujetas y protagonistas de las transformaciones sociales, culturales, políticas, económicas y ambientales que deseamos para la humanidad.

Nos honra haber arado el terreno para que proyectos como HdL tomen sus caminos hacia los encuentros, que no perderemos mientras el decir y el hacer sigan transitando de la mano.

Equipo Horizonte de Libertades

Contenido

Agradecimientos ***10***
Resumen ejecutivo ***11***
Sección 1. Análisis de normativa y capacidades institucionales relativas a la privación de libertad en Uruguay ***16***
Introducción ***17***
Análisis de la normativa relativa a la privación de libertad en Uruguay ***19***
Convenios, tratados, reglas, directrices y protocolos internacionales 19
Normativa nacional relativa a las personas adultas privadas de libertad 21
Normativa relativa al sistema penal juvenil 23
Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Rehabilitación 24
Instrumentos de contralor 25
Normativa vinculada al nuevo Código del Proceso Penal 27
Situación de los sistemas penitenciarios adulto y juvenil ***29***
Un sistema judicial perezoso y paralizado 30
Las medidas alternativas en Uruguay, ¿una ventana de oportunidad? 34
Características del sistema penitenciario adulto 36
Capacidad locativa y hacinamiento 37
Sexo, edad y nacionalidad 39
Situación jurídica de las personas privadas de libertad 40
Violencia y convivencia en los centros de reclusión 40
Acceso a la educación 41
Acceso a trabajo u ocupación 44
Salud 45
Género, raza/etnicidad 47
Discapacidad 48
Características del sistema penal juvenil 49
Población, capacidad locativa, hacinamiento y condiciones de infraestructura 49
Sexo, género, diversidad, edad y nacionalidad 51
Condición jurídica de niños, niñas, adolescentes y jóvenes privadxs de libertad 52
Educación formal, no formal y trabajo 53
Salud 55
Seguridad, convivencia y régimen de sanciones en los centros 55
Reincidencia 57
Medidas alternativas 58
Logros y desafíos pendientes 58

Riesgos asociados a la posible aprobación de la reforma constitucional Vivir sin Miedo ***60***
La reclusión permanente y la eliminación de derechos liberatorios 62
Los problemas de las Fuerzas Armadas actuando en seguridad pública y los allanamientos nocturnos 66
Reflexiones finales ***69***

Sección 2. Análisis comparativo de Uruguay con experiencias internacionales ***72***
Introducción **73**
Experiencias internacionales exitosas alternativas a la privación de libertad **77**
Medidas alternativas a la privación de libertad 77
Escocia: Persistent Offender Project 78
Programa Educativo Personalizado/Adaptado (Italia) 78
Medidas alternativas en Irlanda del Norte 79
Tareas Socioeducativas en España 79
Justicia restaurativa 81
Justicia restaurativa en Canadá 82
Justicia restaurativa en Italia 82
Justicia restaurativa en Cataluña 83
Programas de mentoreo 84
Operation Ceasefire, Boston, EEUU 84
Intervenciones comportamentales 85
Italia: Comunità Educante con I Carcerati (CEC) 86
Buenas prácticas penitenciarias **87**
Noruega 87
Holanda 91
Alemania 94

Sección 3. Recomendaciones ***98***
Reflexiones finales **99**
Recomendaciones generales **101**
Recomendaciones específicas para organizaciones sociales **104**
Referencias bibliográficas **105**

agradecimientos

Les autores desean expresar su agradecimiento a las y los referentes de las instituciones que aportaron datos e insumos para la elaboración de esta consultoría. En particular, agradecemos a Ana Juanche, Cecilia Vega, Juan Miguel Petit, Beatriz Larrieu, Diego Gonnet, Bruno Masci, Gabriela Fulco, Matías Fantoni y Gabriela Garbarino.

resumen ejecutivo

Nuestro país asistió en los últimos años a importantes transformaciones de su sistema de justicia penal, en sus órdenes judicial, policial y penitenciario, en general orientadas a modernizar el sistema y a mejorar su eficiencia. Sin embargo, estos avances han coexistido frecuentemente con la introducción de normativa y la implementación de políticas orientadas a «endurecer» el sistema. Los retrocesos han sido especialmente graves en los terrenos normativo y penitenciario.

En particular, la situación es preocupante en materia penitenciaria. Uruguay presenta un sistema penitenciario de magnitud desproporcionada. Con una tasa de prisionización de 322 personas privadas de libertad (PPL) cada 100.000 habitantes (solamente contando personas adultas), Uruguay ocupa el lugar 28 entre los países con mayor tasa de prisionización, y el segundo entre países sudamericanos (Institute of Crime & Justice Research, 2019).

El informe que presentamos a continuación, procura describir las condiciones conducentes hacia la actual saturación del sistema penitenciario uruguayo. A continuación, se presenta una síntesis de los hallazgos presentados en el informe.

a) Uruguay adhiere a la normativa internacional relativa a personas en situación de privación de libertad. Pero a nivel nacional, a pesar de avances importantes, registra en los últimos años retrocesos preocupantes sobre personas adultas privadas de libertad.

En cuanto a la normativa internacional relativa a la privación de libertad, Uruguay se encuentra en una posición relativamente acorde al sistema internacional de derechos humanos (DDHH). Nuestro país ha adherido a los principales convenios, tratados, reglas, directrices y protocolos internacionales, cuyo estatus jurídico posee mayor jerarquía que la legislación nacional.

A nivel nacional, a pesar de avances e intentos de democratización del sistema como la Ley n.º 17897 de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario (Uruguay, 2005a), y la Ley n.º 18719 que creó el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) (Uruguay, 2010a), la legislación ha adquirido un perfil retributivo e incapacitativo.

En los últimos años se ha adoptado legislación que implicó: integrar a militares a tareas de guardias perimetrales de centros de cárceles; aumentar penas y, por consiguiente, incrementar el volumen de PPL; introduce el instituto de la «falta» al código penal, que criminaliza múltiples conductas catalogadas como «desorden público», asociadas en general a la vulneración social y pobreza estructural; etcétera.

Quizá la modificación más importante de la normativa nacional está asociada al pasaje de un modelo inquisitivo a uno acusatorio, mediante la reforma del Código del Proceso Penal (CPP) (Uruguay, 2014). A pesar de que esta reforma se alinea con directrices y recomendaciones internacionales en cuanto a la administración de justicia y la ampliación de garantías, en los últimos años se han registrado «contrarreformas» que atentan contra los

principios del nuevo CPP. Ejemplo de ello es la implementación de potestades probatorias en favor de los tribunales, así como las reformas introducidas a la prisión preventiva.

Lo anterior evidencia una situación de tensión entre, por un lado, intentos de modernización del sistema y ampliación de derechos y garantías y, por otro, contrarreformas orientadas a restaurar filosofías retributivas e incapacitativas materializadas en normativa regresiva. Esta tensión desnuda resistencias de un sistema penal de raíz conservadora que ha procurado mitigar intentos reformistas en pos de la conservación de un orden punitivo que produce efectos indeseables. Uno de los más evidentes es el deterioro de las condiciones de vida en centros penitenciarios, violando así la normativa internacional relativa a las PPL suscrita por nuestro país.

b) La normativa relativa al sistema penal juvenil presentó importantes avances, pero en los últimos años se ha caracterizado por la introducción de legislación regresiva.

El sistema penal juvenil uruguayo también ha atravesado avances y retrocesos. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura [MNPT], 2018a) distingue tres procesos en el desarrollo de nuestro sistema sancionatorio juvenil. El primero finaliza con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) en 2004. El segundo va de esa fecha hasta el año 2012, e incluye la creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). Y el tercero hasta diciembre de 2017.

El último período se caracteriza por introducción de legislación que produjo un recorte de derechos y garantías a niños, niñas y adolescentes (NNA) en conflicto con la ley penal. Algunas de las normas aprobadas en este período implican aumento de medidas cautelares, preservación de antecedentes penales de menores de 18 años, fijación de penas mínimas y reducción de garantías de NNA al momento de la detención policial.

El sistema penal juvenil en Uruguay presenta desequilibrios análogos al sistema penal adulto. La aprobación del CNA y la no aprobación del plebiscito a favor de la baja de edad de imputabilidad penal a 16 años en 2014 parecieron marcar un cambio en la sensibilidad social punitiva hacia menores de edad. Sin embargo, estos hechos fueron seguidos por la introducción de normativa regresiva que perjudicó las garantías de les NNA en conflicto con la ley penal.

c) El Poder Judicial ha sido funcional al crecimiento del sistema penitenciario.

Un análisis de prácticas de sentencia judicial implementadas por el Poder Judicial revela que estas han contribuido (y continúan haciéndolo) al crecimiento del volumen de PPL.

El nuevo CPP habilita la resolución de denuncias a través de distintas vías penales, dos de ellas redundantes en medidas alternativas a la prisión: la suspensión condicional del proceso (SCP) y los acuerdos reparatorios. Desde la aprobación del nuevo CPP, ambas representan solo una pequeña parte de la resolución de denuncias (18,6 %) y además han descendido en el semestre enero-junio 2019 comparativamente con el año anterior, a la inversa de lo ocurrido con las condenas obtenidas mediante juicio abreviado y juicio oral, que suelen derivar en condenas de prisión.

Lo anterior indica que las prácticas de sentencia han acompañado el crecimiento de nuestra población penitenciaria, y que las medidas alternativas a la privación de libertad constituyen un último recurso para nuestros operadores judiciales. En particular, los acuerdos reparatorios son prácticamente ignorados por el sistema. Durante el semestre enero-junio de 2019, solo un 0,8 % de las denuncias se resolvieron mediante esta vía.

Un punto positivo a destacar es que, desde la aprobación del nuevo CPP, ha descendido la aplicación la prisión preventiva. Antes de la aprobación del nuevo código existía un abuso de este instituto, que redundaba en un alto número de personas presas sin condena, una situación vulneradora de

los derechos de personas procesadas y contradictoria con convenios suscritos por nuestro país. Sin embargo, esto no ha bastado para revertir el crecimiento de nuestra población penitenciaria.

d) La situación de las medidas alternativas a la prisión es crítica y su cumplimiento insuficiente.

A pesar de que, en términos porcentuales, la resolución de denuncias a través de la aplicación de medidas alternativas a la prisión de libertad (MA) representa solo una pequeña porción de las sentencias judiciales, el número de personas cumpliendo MA presenta un crecimiento relativo. La aprobación del nuevo CPP implicó que el total de casos gestionados por la Oficina de Supervisión a la Libertad Asistida (OSLA) pasara de cuatrocientos a cinco mil. Esta situación implicó serias complicaciones para el sistema judicial.

En primer lugar, porque la multiplicación del volumen de trabajo de la OSLA no fue acompañada por una mayor dotación de recursos. Si bien la OSLA tiene un radio de acción nacional, cuenta solamente con 11 técnicos y técnicas y 12 supervisores. Esto implica que un técnico o técnica debe atender 230 casos, una demanda que perjudica seriamente la calidad de la asistencia al individuo cumpliendo MA.

Por otro lado, es preocupante la situación de les supervisores, quienes apoyan a la OSLA en sus tareas cotidianas sin recibir remuneración extra, lo cual compromete la calidad de sus servicios. Por otro lado, se trata de funcionaries policiales que no poseen la formación y capacidad de un técnico del área social para absorber las complejidades que presentan los casos de personas cumpliendo MA. Además, su condición de policías significa dotar con tutela policial a individuos que cumplen su condena en la comunidad, extendiendo el radio de acción del Estado penal a un terreno que no debería ser supervisado por la policía, sino por civiles.

e) Uruguay carece de una política penitenciaria integral, y los centros penitenciarios adultos presentan problemas persistentes que vulneran los derechos de las personas privadas de libertad.

En los últimos años el sistema penitenciario adulto ha conseguido mitigar algunos de sus problemas tradicionales (por ejemplo, el hacinamiento). Sin embargo, los esfuerzos distan de haber sido suficientes. El sistema continúa violando los derechos de las PPL a distintos niveles, y contraviniendo las recomendaciones de convenios internacionales suscritos por nuestro país. Resulta preocupante la ausencia de una política penitenciaria homogénea suscrita e impulsada por la totalidad del sistema penal, tendiente a descongestionar el sistema, mejorar las condiciones de vida dentro de la prisión, y que distancie a nuestro sistema penal de la filosofía retributiva sobre la que se funda.

En síntesis, estas son algunas de las áreas críticas de nuestro sistema penitenciario adulto.

a. *Hacinamiento.* El sistema penitenciario aloja a 11.318 personas en 26 unidades con un cupo de 11.834 plazas. La tasa de ocupación es del 94,1 %. Si bien en términos globales el hacinamiento ya no es un problema, un análisis individual de cada centro penitenciario revela que 13 de los 26 presenta problemas de hacinamiento —8 de los cuales enfrenta hacinamiento crítico—.

b. *Situación jurídica de las PPL.* La situación del sistema es, en este punto, positiva. La aprobación del nuevo CPP hizo posible revertir el alto número de ppl sin condena, que alcanzó el 31 % en julio de 2019. Las personas procesadas se encuentran separadas de las penadas, en línea con recomendaciones internacionales.

a. *Violencia y convivencia en los centros de reclusión.* Los niveles de violencia en muchas cárceles uruguayas ponen en riesgo el derecho a la vida de las PPL. Esto se refleja en el crecimiento de los homicidios en prisión.

b. ***Acceso a la educación.*** La calidad de los programas educativos y el acceso a educación por las PPL es insuficiente. La malla curricular educativa de los centros penitenciarios es uniforme y no contempla la heterogeneidad que presentan las PPL. Las aulas tienen limitaciones de espacio, iluminación o materiales, y les docentes no reciben capacitación para trabajar efectivamente con población privada de libertad. Solamente el 25,8 % de las PPL accede a educación.

c. ***Acceso al trabajo u ocupación.*** El acceso al trabajo de las PPL también presenta problemas. No existe legislación que contemple la situación específica de esta población para acceder al trabajo. Adicionalmente, existen pocas oportunidades de acceso laboral para internos e internas, en particular por la carencia de suficientes convenios con los sectores público y privado (especialmente este último) que faciliten absorber la demanda laboral.

d. ***Salud.*** A pesar de que el INR y la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) han avanzado en extender la cobertura de salud de PPL, el comisionado parlamentario para el sistema penitenciario ha denunciado varios problemas en este punto. Uno de los más preocupantes es el alto número de suicidios entre las y los internos, con una tasa de suicidios que asciende a 102,1 cada 100.000 (comparativamente, la tasa nacional es de 19,7 cada 100.000).

e. ***Género.*** La situación de las mujeres dentro del sistema penitenciario reviste vulnerabilidades específicas. Por ejemplo, las mujeres alojadas en cárceles masculinas gozan de menos derechos que los varones (por ejemplo, menor tiempo de salida al patio o espacios abiertos, comunicación limitada con el exterior y baja movilidad dentro del centro penitenciario). Además, frente al bajo número de plazas para mujeres en el sistema, ante conflictos con otras mujeres de su pabellón, las internas suelen ser trasladadas a cárceles de otro departamento. Ello las aísla, especialmente por la dificultad de que su familia pueda visitarla en la nueva cárcel. Por otro lado, las personas transgénero experimentan de por sí vulneraciones que se ven acentuadas por la experiencia carcelaria. Especialmente graves son las falencias en las prestaciones de salud orientadas a esta población.

f) El sistema penal juvenil ha reducido su tamaño y los niveles de violencia en su interior. Sin embargo, la falta de transparencia y la no disponibilidad de datos de calidad, obstaculizan cualquier esfuerzo por auditarlo.

A diferencia de lo que ocurre con el sistema penal adulto, el volumen de les niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ) privades de libertad viene en descenso. Solamente dos centros alojan a NNAJ por encima de su capacidad; sin embargo, no existen datos suficientes como para determinar la distribución efectiva de NNAJ dentro de cada centro, por lo que no es posible medir efectivamente el grado de hacinamiento. En general, es especialmente preocupante la falta de datos de calidad en el sistema juvenil, lo cual hace que las consideraciones de este informe deban tomarse con cautela.

En términos generales, puede destacarse la disminución de prácticas de violencia y tortura por parte de funcionarios y funcionarias hacia los NNAJ privades de libertad. Asimismo, mejoraron las condiciones edilicias y se amplió la oferta de actividades. Sin embargo, aún no existe una política concretamente definida sobre el trabajo con esta población y, al igual que sucede en cárceles de adultes, termina siendo definida por las autoridades que gestionan los centros. Un punto clave a destacar es el aumento del uso de medidas alternativas a la prisión.

En cuanto a las características de la población, esta es marcadamente masculina (96,5 %), con una edad promedio de 17 años. La condición jurídica de esta población es compleja. El uso de la prisión preventiva es superior al que tiene lugar en el sistema adulto, aunque en general les adolescentes están expuestos a menores garantías jurídicas que las y los adultos.

El informe presenta algunos datos sobre las condiciones de vida de NNAJ en el sistema penal juvenil. Sin embargo, deben tomarse con cautela, pues no existen datos de calidad que permitan verificar el número de NNAJ que acceden a actividades de educación formal y no formal y al mercado laboral, nivel de convivencia en los centros, así como el acceso efectivo a servicios de salud. Buena parte de la información presentada en este informe deriva de entrevistas con el directorio del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), y de datos que no han sido auditados de forma externa.

g) En términos comparativos, Uruguay tiene mucho por aprender de experiencias penales internacionales.

En materia de la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, la evidencia internacional apunta a que estas son más efectivas que las sentencias de prisión en términos de reducción de la reincidencia y rehabilitación. Escocia, Italia, Irlanda del Norte, y España han impulsado proyectos piloto y experiencias vinculadas a las medidas alternativas a la prisión, con resultados muy prometedores.

Una de las estrategias más prometedoras en este sentido es la justicia restaurativa, que, si bien puede operar en el marco de la privación de libertad, es frecuentemente utilizada como alternativa a ella. Países como Canadá e Italia, la comunidad autónoma de Cataluña, y el mundo anglosajón en general, cuentan con experiencias muy positivas en este aspecto.

Los programas de mentoreo e intervenciones comportamentales también cuentan con respaldo de la evidencia empírica internacional como alternativas a la prisión, y pueden orientar futuras iniciativas alternativas a la prisión en Uruguay.

Si bien el cumplimiento de sanciones en la comunidad como alternativa a la prisión cuenta con respaldo de la evidencia internacional, también es interesante prestar atención a la experiencia de países que han apostado por desarrollar prácticas penitenciarias humanitarias. En general, estas prácticas han redundado en el descongestionamiento del sistema penal, específicamente a la reducción del volumen de PPL. Países como Noruega, Holanda y Alemania son líderes en este aspecto.

SECCIÓN 1.

ANÁLISIS DE NORMATIVA Y CAPACIDADES INSTITUCIONALES RELATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN URUGUAY

1. introducción

El sistema penal uruguayo ha atravesado en los últimos años una serie de transformaciones respaldadas por la evidencia empírica en los órdenes que lo conforman: justicia, policía y sistema penitenciario.

En el ámbito judicial, el cambio más significativo fue la aprobación del CPP aprobado en 2017, que implicó el pasaje de un modelo inquisitivo a uno acusatorio, ajustándose a los parámetros del sistema internacional sobre la administración de justicia. El nuevo CPP plantea escenarios preocupantes como la cantidad excesiva de juicios abreviados, la utilización de la prisión preventiva y la cantidad de personas privadas de libertad, así como la introducción de legislación regresiva a la que ha sido sujeto. Asimismo, algunos de los cambios introducidos por él no se han plasmado en cambios reales (por ejemplo, los artículos relativos a acuerdos reparatorios). Ello requiere una revisión por parte de las autoridades competentes para asegurar un impacto positivo del CPP sobre el sistema penal. No obstante, es importante señalar que el nuevo CPP presenta mayores niveles de transparencia y garantías en comparación con el modelo inquisitivo vigente en años anteriores. Ello se refleja en una adecuada división de tareas entre la Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Poder Judicial (PJ), asignando a fiscales la potestad de liderar las investigaciones y supervisar el trabajo judicial, y concentrando en los jueces únicamente el dictado de sentencia. Asimismo, el carácter público y oral de los juicios asegura garantías a las personas acusadas. Finalmente, la posibilidad de recurrir a acuerdos reparatorios es un instrumento legal deseable que, utilizado adecuadamente, contribuiría a descongestionar el sistema penitenciario.

En cuanto a la policía, el Ministerio del Interior (MI) ha emprendido desde 2010 una ambiciosa reforma policial que implicó cambios en los órdenes doctrinario, organizacional y funcional (Serrano-Berthet, 2019). Importan especialmente aquí los cambios ocurridos el orden doctrinario, cuyos más significativos exponentes fueron la desmilitarización de la policía y su subordinación efectiva al gobierno civil, y la incorporación de una mirada preventiva y disuasiva sobre el delito. Lo primero se expresa en la aprobación de la nueva Ley Orgánica Policial 19315 (Uruguay, 2015a) y del Código de Ética Policial (Decreto 300/015) (Uruguay, 2015b), así como en la unificación de la escala de ascenso y la sustitución de sanciones físicas al personal (arresto a rigor) por pecuniarias. Lo segundo, en la jerarquización de prácticas de policiamiento preventivo y disuasivo (policía orientada a problemas y patrullaje en puntos calientes, por ejemplo) al interior de la fuerza. No obstante, importa señalar que esta mirada preventiva es solamente parcial, y aún coexiste con prácticas policiales de control del delito tradicionales, expresadas en la focalización exclusivamente policial en territorios, y prácticas de abuso y violencia policial que han sido documentadas (Mosteiro y otros, 2016).

Finalmente, la situación del sistema penitenciario de nuestro país es muy diferente a la que presentaba en años anteriores. En este sentido, podemos mencionar algunos cambios significativos. La creación del INR cristaliza la voluntad de consolidar un nuevo paradigma de gestión del sistema penitenciario. Se civilizó parte del personal penitenciario mediante la creación de la figura de operadores penitenciarios. Se dieron pasos muy importantes hacia la definitiva eliminación del hacinamiento. A pesar de todos los problemas vinculados a los sistemas penitenciarios adulto y juvenil que han sido constatados por la INDHH y el comisionado parlamentario para el sistema penitenciario, y de la irracionalmente elevada tasa de prisionización, es justo señalar que la situación es muy diferente a la que presentaba nuestro país en años anteriores respecto a las condiciones de infraestructura y algunas experiencias focalizadas y programas que apuntan a mejorar las condiciones de vida. No obstante, el sistema penitenciario se encuentra rezagado en vista de la magnitud de los cambios operados en otros órdenes (policía y justicia).

Este informe procura dar cuenta de la normativa relativa a nuestro sistema penitenciario y su situación en el marco de nuestro sistema penal. Así, el documento se organiza de la siguiente forma.

La primera parte sintetiza los convenios internacionales ratificados por nuestro país; resume la normativa nacional relativa a adultes y jóvenes cumpliendo condenas; discute el proyecto de ley orgánica del INR (Uruguay, 2018c); presenta los organismos de contralor de nuestro sistema penitenciario; y discute la normativa vinculada al nuevo CPP en materia penitenciaria.

La segunda sección aborda la situación general de los sistemas penitenciarios adulto y juvenil, presentando una discusión sobre prácticas judiciales, composición de las sentencias y el estado de las medidas alternativas en Uruguay, para luego profundizar en el análisis de ambos sistemas en cuestión.

Por último, la tercera sección discute los riesgos asociados a la propuesta de reforma constitucional denominada *Vivir sin Miedo*, que será sujeta a voto popular en las próximas elecciones nacionales.[2]

2: NdE: las elecciones fueron en noviembre de 2019, habiendo salido negativa la reforma constitucional.

2. análisis de la normativa relativa a la privación de libertad en Uruguay

2.1 convenios, tratados, reglas, directrices y protocolos internacionales

Uruguay ha suscrito a los principales tratados internacionales de derechos humanos, cuyo estatus jurídico se encuentra por encima de la legislación nacional. A continuación, presentamos los pactos, tratados, directrices y reglas ratificadas por nuestro país con vigencia para el sistema penitenciario, acompañados de una breve caracterización de estos.

- ***Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.*** Este pacto establece en su artículo 7 que nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles inhumanos o degradantes. Asimismo, en su artículo 10 establece que toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Las personas procesadas serán tratadas acorde a su condición y deberán estar alojadas en diferentes en relación con las condenadas. Las personas menores de edad que estén procesadas deberán estar separadas de los y las adultas y deben ser llevadas lo más rápido posible ante un tribunal de justicia. El régimen penitenciario debe tener por objetivo la reforma y readaptación social de las personas penadas. Los y las menores que sean penadas estarán alojadas en un lugar diferente en lo que refiere a les adultes y serán tratados bajo un régimen que se adecúe a su edad y condición jurídica (ONU, 1966).

- ***Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.*** Este tratado hace referencia a la necesidad de que todos los Estados prevengan y persigan en caso de constatarse cualquier forma de tortura hacia sus habitantes. Esto incluye tomar medidas legislativas, administrativas, judiciales, etc. Los actos de tortura, tentativa o complicidad en esta deben constituirse como delito en la legislación penal nacional. El Estado debe garantizar que las víctimas de tortura tengan acceso a un tribunal imparcial con el objetivo de reparar y otorgar una indemnización justa y adecuada (ONU, 1984).

- ***Convención sobre los Derechos del Niño.*** Establece la creación de un sistema de justicia especializado en niños y adolescentes, la prohibición de juzgar a menores de 18 años como adultos, la fijación de una edad mínima para atribuir cualquier tipo de responsabilidad penal, y la creación de un sistema de responsabilidad penal que garantice la presunción de inocencia y el debido proceso legal, así como penas diferenciadas, entre las que la privación de libertad sea utilizada como medida de último recurso (ONU, 1989).

- ***Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.*** Los Estados se comprometen a garantizar el acceso a la Justicia de las personas con discapacidad y a capacitar a les funcionaries policiales, judiciales y penitenciaries para el tratamiento adecuado de esta población específica (ONU, 2006).

- ***Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.*** Establece la eliminación de toda forma discriminación, promueve la igualdad en todos los derechos consagrados. A su vez, insta a los Estados a derogar toda ley penal que fomente la discriminación hacia la mujer (ONU, 1979).

- ***Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.*** Establece que todos los Estados se comprometen a eliminar y prohibir cualquier tipo de discriminación racial en todas sus formas, promoviendo y garantizando la igualdad de derechos para todas las personas sin distinción de raza, color, etnia, y origen nacional. En la esfera de la justicia particularmente, se comprometen a la igualdad de tratamiento frente a un tribunal y todos los demás órganos competentes (ONU, 1965).

- ***Convención Americana sobre Derechos Humanos.*** Establece en su artículo 5 que ninguna persona puede ser sometida a tratos crueles, inhumanos o degradantes y que toda persona privada de libertad será tratada con el debido respeto a la dignidad inherente de todo ser humano. La pena no puede trascender a la persona delincuente. Las personas condenadas deben estar separadas de las procesadas. Les menores deben estar separades de los y las adultas y deben ser juzgados por tribunales especializados. La finalidad de la pena privativa de libertad es la reforma y readaptación de las personas condenadas (OEA, 1969).

- ***Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.*** Los Estados parte se comprometen a abolir la pena de muerte, ya que reconocen en la convención americana el derecho inalienable a la vida y que la aplicación de la pena de muerte produce consecuencias irreparables (OEA, 1990).

- ***Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).*** Las Reglas Mandela definen los principios y prácticas idóneas en lo que refiere al tratamiento adecuado de personas privadas de libertad y la gestión de establecimientos penitenciarios (ONU, 2015).

- ***Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio).*** Estas reglas contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas alternativas a la prisión, promoviendo una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia. Los Estados parte se comprometen a introducir en la legislación nacional estas medidas para reducir la aplicación de la prisión, teniendo en cuenta los derechos de las personas imputadas, condenadas, así como los derechos de las víctimas y la sociedad (ONU, 1990a).

- ***Reglas de Beijing.*** Son las reglas mínimas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para la administración de justicia de menores. Reconociendo las características particulares de la juventud, siendo una inicial del desarrollo humano, requiere la introducción de una legislación específica que contemple la garantía de todos los derechos de jóvenes en conflicto con la ley penal (ONU, 1985).

- ***Directrices de Riad.*** Constituyen las directrices de la ONU para la prevención de la delincuencia juvenil, entendidas como parte esencial de la prevención general del delito. Los programas preventivos deben estar orientados al máximo bienestar desde la infancia hasta la juventud. Las directrices incluyen la aplicación de programas, políticas educativas, culturales, sociales, etc., con la intervención de múltiples actores que promuevan el acceso a todos los derechos de esta población (ONU, 1990b).

- ***Reglas de Brasilia.*** Establecen el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Se define a estos grupos en relación con categorías como edad, género, raza, discapacidad, pertenencia a comunidades indígenas, migrantes, pobreza, pertenencia a minorías y personas privadas de libertad (Cumbre Iberoamericana de Justicia, 2008).

2.2 normativa nacional relativa a las personas adultas privadas de libertad

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece en su artículo 26 uno de los principios normativos rectores del sistema penitenciario uruguayo: «En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, sino para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito» (Uruguay, 1967). Si bien nuestro país ha impulsado cambios legislativos y políticas para cumplir este principio, estos esfuerzos son relativamente recientes y, sin dudas, aún insuficientes.

Proponemos tomar como punto de partida para analizar la legislación nacional vinculada a la privación de libertad los decretos 27-71 de 1971 y 574/74 (Uruguay, 1974). Estos decretos sentaron las bases para disponer un aparato institucional penitenciario inspirado en una filosofía retributiva y de incapacitación, reflejadas en la puesta de los institutos penitenciarios en la órbita de organismos de control y represión. El primero dispuso el pasaje de la Dirección General de Institutos penales del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) al MI, y el segundo asignó al MI la competencia sobre el régimen y contralor del tratamiento y rehabilitación de personas privadas de libertad.

Con relación a legislación sobre medidas alternativas a la privación de libertad, la Ley n.º 17726 de diciembre de 2003 establece una serie de medidas alternativas a disposición del juez (presentación periódica en juzgado o seccional policial, Interdicción, atención médica o psicológica de apoyo o rehabilitación, arresto domiciliario, arresto de fin de semana, entre otros) y escenarios de aplicación. No obstante, se han señalado dificultades de aplicación de medidas sustitutivas, en particular frente al aumento de penas para algunos delitos legislado en años posteriores (Uruguay, 2003a; Juanche y Palummo, 2012).

En setiembre de 2005 el Parlamento aprobó la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Penitenciario y, posteriormente, su Decreto reglamentario 225/006. Lejos de haber tenido un impacto reformista sobre el sistema, estos instrumentos constituyeron, quizás, el primer intento legislativo de mejorar las condiciones de vida en centros de detención y de resolver algunos problemas críticos como el hacinamiento. Así, establecieron la redención de pena por trabajo y estudio (artículo 13), la inserción laboral de personas egresadas del sistema (artículo 14), la previsión de un régimen de prisión domiciliaria en casos de personas gravemente enfermas, mayores de setenta años y mujeres embarazadas en último trimestre de embarazo y primer trimestre de lactancia (artículo 9), el carácter preceptivo de la libertad anticipada al cumplirse dos tercios de la pena (con excepción de casos en los que informes técnicos no certifiquen signos evidentes de rehabilitación) y un régimen progresivo de excarcelación por única vez. Este último punto, sin embargo, logró solamente una reducción del 4 % de la población penitenciaria (Juanche y Palummo, 2012).

El 27 de diciembre de 2010 se aprobó la Ley n.º 18719, que sustituyó la Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación (DNC) por el INR, que asumió la administración de todos los centros penitenciarios del país. Antes de

la creación del INR, las cárceles departamentales se encontraban orgánicamente nucleadas bajo la órbita de la DNC, pero en los hechos dependían de cada jefatura de policía departamental. Ello implicaba la existencia de diecinueve modelos distintos de gestión de la privación de libertad. La Ley n.º 18719 implicó quitar las cárceles de la órbita de las jefaturas y nuclearlas en un organismo, con el objetivo de unificar y racionalizar la gestión penitenciaria bajo criterios uniformes, frente al alto nivel de heterogeneidad que presentaba (y continúan presentando) los centros penitenciarios. Además, creó la figura del operador penitenciario, un funcionario civil encargado de la custodia de personas privadas de libertad, desafectando así al personal policial que desarrollaba tareas custodiales. Para fortalecer la gestión del INR, en la Ley n.º 18667 de 2010 (llamada Ley de Emergencia Carcelaria) transfirió recursos al instituto, aumentó remuneraciones del personal, asignó fondos para la construcción de nuevos establecimientos carcelarios, e impulsó programas de capacitación para el personal y su mejora de calidad de vida (Uruguay, 2010b).

A pesar de haber sido creado por decreto y recibir asignación presupuestal, el INR aún no posee una ley que estructure y reglamente su funcionamiento. Actualmente, se encuentra en discusión una propuesta de ley para esta institución que se desarrollará en profundidad en el apartado «Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Rehabilitación».

Frente a los avances antes descritos, en este período también se registraron algunas modificaciones normativas y medidas regresivas en esta materia, sistematizadas a continuación:

Ley n.º 18717: aprobada en diciembre de 2010, le otorga la facultad a personal militar, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), de realizar tareas de guardias perimetrales, así como el control de ingreso y egreso de personas y vehículos que ingresen a las unidades, hasta diciembre de 2012 (Uruguay, 2010c).

Ley n.º 19007: aprobada en noviembre de 2012, aumenta las penas para delitos cometidos por funcionarios y funcionarias contra la administración pública, también para aquellos que presten funciones en establecimientos de reclusión y detención de personas. Además, aumenta penas para delitos vinculados a la sustancia de cocaína en todas sus formas, incluida la pasta base de cocaína (Uruguay, 2012).

Ley n.º 19081: aprobada en mayo de 2013, deja la potestad únicamente de adjudicar funciones de guardia perimetral a personal militar dependiente del MDN hasta julio de 2015 (Uruguay, 2013a).

Ley n.º 19120: aprobada en agosto de 2013; reintroduce los hechos catalogados como «faltas» en nuestra normativa. Dependiendo de la falta cometida, pueden establecerse penas de siete a treinta días de trabajo comunitario y si la persona no cumple con la tarea asignada, se le computará un día de prisión por cada uno de los días de incumplimiento (Uruguay, 2013b).

Ley n.º 19326: aprobada en junio de 2015, asigna prórroga hasta 2017 para encomendar a personal militar dependiente del MDN la tarea de custodia en la guardia perimetral de las Unidades penitenciarias que se determinen (Uruguay, 2015c).

Ley n.º 19446: aprobada en octubre de 2016, elimina el derecho a la libertad anticipada, provisional o condicional para personas reincidentes, reiterantes o habituales en ciertos delitos (Uruguay, 2016b).

Ley n.º 19507: aprobada en julio de 2017, vuelve a extender la prórroga, en esta oportunidad hasta 2021, para encomendar a personal militar dependiente del MDN la tarea de custodia en la guardia perimetral de las unidades penitenciarias que se determinen (Uruguay, 2017a).

Ley n.º 19538: aprobada en octubre de 2017, si bien constituye un avance importante en la tipificación de femicidio, también incluye un aumento de penas, ya que configura un agravante especial (Uruguay, 2017b).

Ley n.º 19645: aprobada en julio de 2018, aumenta las penas por el delito de homicidio (Uruguay, 2018a).

Aquellas medidas regresivas que refieren al nuevo código procesal penal se incluyen en el apartado «Normativa vinculada al nuevo Código del Proceso Penal».

2.3 normativa relativa al sistema penal juvenil

El informe sobre el sistema penal juvenil uruguayo del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) (2018a), distingue tres períodos en el desarrollo del modelo sancionatorio juvenil en Uruguay. Un primer período hasta la aprobación del CNA en 2004. Un segundo período desde esa fecha hasta 2012. Y un tercer período de enero 2013 y diciembre de 2017. Sintetizamos los últimos dos períodos, ya que son estos los que mejor se ajustan a los objetivos de este informe.

Como fue señalado, nuestro país suscribió la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990, consagrada en la aprobación de la Ley n.º 17823 de setiembre de 2004, que aprobó el CNA. El CNA inauguró una nueva etapa en el desarrollo de la justicia juvenil en Uruguay, ya que su aprobación separó el sistema de protección adolescente del sistema penal adulto. No obstante, ello no impactó positivamente sobre la situación de encierro en centros de reclusión adolescente, que permaneció inalterada. Dan cuenta de ello las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño en 2007[3], que, a rasgos generales, apuntaban a: a) garantizar que la privación de libertad se utilizase como último recurso; b) fomentar el contacto con la comunidad de niños, niñas y adolescentes privados de libertad; c) proporcionar medidas socioeducativas alternativas a la privación de libertad; d) eliminar el régimen de 23 horas de encierro compulsivo; e) intensificar la capacitación del personal y separar de su cargo a funcionaries que no fuesen aptos para el contacto con adolescentes, etc. Estas recomendaciones daban cuenta de un sistema incapaz de garantizar los derechos de les NNA bajo su supervisión.

En este período (julio de 2011) fue aprobada la Ley n.º 18771, que estableció una nueva institucionalidad para la atención de adolescentes en conflicto con la ley a través de la creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) (Uruguay, 2011b).

El tercer período se caracteriza por una regresión legislativa que implicó un recorte de derechos y garantías a NNA en conflicto con la ley penal (Unicef, 2018). Sintetizamos la normativa aprobada en este período:

Ley n.º 18777: aprobada en julio de 2011, tipificó, en su artículo 69, la tentativa y complicidad en el delito de hurto (que hasta entonces no habían sido tipificadas). Asimismo, extendió la duración de medidas cautelares de sesenta a noventa días en algunos casos (Uruguay, 2011c).[4]

3: Convención sobre los Derechos del Niño. Unicef. Observaciones del Comité de los Derechos del Niño sobre los informes periódicos presentados por Uruguay, 2007 y 2015. Disponible en: http://pmb.aticounicef.org.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=174.

4: Específicamente, delitos de homicidio, lesiones gravísimas, violación, rapiña, privación de libertad agravada, secuestro, extorsión, tráfico de estupefacientes, toda acción u omisión cuya pena prevista por el Código Penal sea igual o mayor a seis años de penitenciaría, y tentativas de homicidio, privación de libertad agravada y secuestro (Uruguay, 2011c, artículo 75, numeral 5).

Ley n.º 18778: aprobada en julio de 2011, dispuso la creación del Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, lo cual implicó la preservación de antecedentes penales de menores de 18 años (Uruguay, 2011d).

Ley n.º 19055: estableció un régimen especial para adolescentes mayores de entre 15 y 18 años, previendo una pena mínima de un año de privación de libertad preceptiva para infracciones «gravísimas» (Uruguay, 2013c).

Ley n.º 19551: redujo las garantías de NNA en conflicto con la ley al momento de la detención, generó un vacío relativo al lugar donde queda alojado el o la NNA al momento de la detención (antes se alojaba en dependencias especializadas del Instituto Nacional de Inclusión Social y Adolescente o Instituto Policial por no más de 12 horas hasta ver al juez), y redujo las instancias de control médico de adolescentes detenides. Además, esta ley extendió la duración de las medidas cautelares privativas de libertad de 90 a 150 días (Uruguay, 2017c).

Durante este período se aprobó la Ley n.º 19367 (diciembre de 2015), que creó el INISA como servicio descentralizado (Uruguay, 2015d), dejando sin efecto al SIRPA creado por la Ley n.º 18771.

2.4 Proyecto de Ley Orgánica del INR

En julio de 2018, el Poder Ejecutivo envió a la cámara de representantes el proyecto de ley de organización del sistema penitenciario nacional, con el objetivo de «actualizar y unificar el sistema, tanto en lo referente a las actividades psico-socioeducativas como a la seguridad, con una sola línea de dirección a nivel nacional»[5]. Para la redacción de este proyecto se tomaron insumos de normas, principios e instrumentos tanto nacionales como internacionales.

La propuesta se define a partir de tres ejes fundamentales, 1) la concreción de la descentralización del INR, estableciendo además su relación con el ejecutivo a través del MEC, y la definición de normas básicas aplicables al personal penitenciario; 2) aplicación y funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional que comprende derechos, obligaciones, beneficios, principios, etc. en relación con las personas privadas de su libertad; 3) entrada en vigencia de la ley y derogación de todas aquellas leyes y decretos que contradigan esta nueva normativa.

5: https://medios.presidencia.gub.uy/-legal/2018/proyectos/07/min_800.pdf

Este proyecto de ley se encuentra actualmente en discusión en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación general y Administración del Parlamento, con el objetivo de recoger insumos y aportes adicionales provenientes de expertos externos, que colaboren en la redacción de un proyecto de ley más integral y acabado para su posterior discusión en ambas cámaras legislativas. La INDDHH, la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, la Universidad de la República, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de libertad, la Organización de Funcionarios Civiles Penitenciarios, la Oficinas de Supervisión de Libertad Asistida, el MEC, diversas organizaciones sociales, entre otros organismos, fueron recibidas por la comisión con el objetivo de intercambiar sugerencias, modificaciones y documentos alternativos. [6]

En particular, el MNPT presentó a esta comisión un documento de trabajo[7] con el fin de incluir una perspectiva integral de DDHH al proyecto de ley oficial presentado por el Ejecutivo. De forma muy resumida, el MNPT establece y recomienda lo siguiente: 1) legislar cuestiones de carácter administrativo y orgánico del INR separadas del derecho penitenciario; 2) revisar y modificar el contenido de varios artículos de la carta orgánica del INR; 3) definir con mayor claridad y precisión las funciones, potestades y cometidos del INR; 4) revisar de terminología, orden y ubicación de los diversos capítulos y artículos; 5) regular los derechos consagrados en nuestra constitución, y disponer cuándo se van a ver limitados o modificados por las dinámicas de la privación de libertad; 6) esclarecer los regímenes progresivos que deben existir en todos los establecimientos carcelarios; 7) definir lugares separados y con distintas características en relación con la etapa del proceso judicial y ejecución de la pena; 8) establecer y delimitar la restricción de la libertad en las medidas alternativas a la prisión.

2.5 instrumentos de contralor

El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2002 y suscrito por Uruguay en octubre de 2005 (Ley n.º 17914), prevé la existencia de «mecanismos nacionales de prevención» con integración plural. Siguiendo este lineamiento, nuestro país cuenta con dos instrumentos nacionales de contralor del sistema penitenciario creados por ley: el MNPT, dependiente de la INDDHH y la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, dependiente del Parlamento.

El MNPT fue creado el 24 de diciembre de 2008 por la Ley n.º 18446, siguiendo las recomendaciones del Protocolo Facultativo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), que establece «un sistema de visitas periódicas a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes a los lugares en que se encuentren personas privadas de su libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» (OPCAT, art. 1).

6: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/140403/tramite

7: https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/documento-presentado-sobre-proyecto-de-ley-de-organizacion-del- sistema

El MNP se encuentra operativo desde noviembre de 2013, y ha acompañado los intentos de reformas penitenciarias en nuestro país, así como las reformas de los códigos penal y del proceso penal. En esta línea, el MNP visita periódicamente unidades policiales y centros de privación de libertad para adolescentes y adultes, con el fin de «promover cambios radicales en la cultura del encierro institucional y para prevenir y combatir los actos que representan, estimulan, o permiten la tortura y otros malos tratos, así como aquellos que perpetúan la impunidad en todas o algunas de sus formas» (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2017).

Imagen 1: Afiche de la Oficina del Comisionado Parlamentario.

El segundo mecanismo de contralor es la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, una oficina parlamentaria de supervisión de los DDHH en el sistema penitenciario creada por la Ley n.º 17684 de 2003 (Uruguay, 2003b). Su función general es «asesorar al Poder Legislativo en su función de contralor del cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial» (Uruguay, 2003b). En concreto, el comisionado visita e inspecciona unidades penitenciarias, cumple con pedidos de información, formula denuncias y recomendaciones y promueve el acceso a derechos humanos en el sistema (a través de recursos de habeas corpus, amparo, denuncias penales) (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

Asimismo, existen organismos de contralor internacionales como el Comité contra la Tortura (CAT), el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, frente a los cuales el Estado Uruguayo debe rendir periódicamente los avances respecto a las observaciones formuladas por estos.

Por otra parte, la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT) es una red internacional de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, etc., que visita los sistemas carcelarios en coordinación con instituciones no gubernamentales con base en el país, elaborando sus propios informes, que presenta como alternativa ante el CAT.[8] En nuestro país, particularmente, la OMCT se ha enfocado en el sistema penal juvenil, presentando sus informes alternativos a los del Estado.

8: https://www.omct.org/es/about/

2.6 normativa vinculada al nuevo Código del Proceso Penal

En diciembre de 2014 fue aprobado en nuestro país el nuevo CPP mediante la Ley n.º 19.293, que entró en vigencia en noviembre de 2017. Esto implicó un cambio de paradigma procesal, de un modelo inquisitivo a uno acusatorio (Uruguay, 2014).

Esta reforma se ajusta a directrices y recomendaciones internacionales en cuanto a la administración de justicia, fundamentadas en la ampliación de garantías, la diferenciación de los roles de investigación, acusación y juzgamiento, y la promoción de juicios orales y públicos. Estos cambios introducidos esclarecen las etapas del proceso, dotando al sistema de mayor transparencia en todo su funcionamiento. La reforma del CPP también introduce el mecanismo del juicio abreviado, con el objetivo de acelerar y hacer más eficiente y eficaz el proceso en términos de tiempos y recursos, y ha buscado reducir el uso discrecional de la prisión preventiva como medida cautelar (aunque en los hechos el fundamento para su utilización continúa estando sujeto a una amplia discrecionalidad). Por su parte, la incorporación de la suspensión condicional del proceso, la mediación extraprocesal y los acuerdos reparatorios (incluidos en el nuevo CPP) representan un avance en relación con la resolución de conflictos por vías alternativas a la privación de libertad, abriendo la posibilidad de direccionar algunos pasos hacia la justicia restaurativa. No obstante, como se desarrollará más adelante, el uso de estas herramientas continúa siendo marginal.

Pese al breve lapso de tiempo desde su puesta en práctica, el CPP ya ha sufrido algunas modificaciones regresivas en materia de derechos, o que restituyen ciertas prácticas del antiguo sistema inquisitivo. Como apunta Rodrigo Rey:

> En este sentido, las reformas introducidas a la prisión preventiva vienen a reforzar la disfuncionalidad histórica de la medida cautelar como un adelanto de la pena, en la medida en que expulsan la posibilidad de discusión sobre su aplicación para los casos tasados por la propia ley. Conjuntamente, la implementación de potestades probatorias —aun con limitaciones— en favor de los tribunales viene a desestabilizar el equilibrio y la separación de funciones que debe regir los destinos procesales de cualquier juicio en un sistema democrático. Estas dos modificaciones normativas asumen las notas de una auténtica contrarreforma, en la medida en que incorporan propiedades puramente inquisitivas a un texto legal que pretendía acercarse a los modelos acusatorios. La reflexión crítica debería dirigirse a examinar la transformación de las formas jurídicas del encierro, desde el auto de procesamiento con prisión del viejo sistema —que confinaba a inocentes sin condena— a los nuevos procesos abreviados que permiten condenar aceleradamente a un imputado sin garantías suficientes. [...] Por otra parte, el proceso de implementación y la existencia de casi diez leyes sancionadas con posterioridad al texto matriz revelan un fuerte grado de improvisación legislativa. Principalmente, en relación con las razones invocadas para justificar las distintas modificaciones de corte inquisitivo, que han juzgado sumariamente al CPP sin evidencia empírica suficiente y apropiada (Rey, 2018, pp. 104-105).

A continuación, se detallan las modificaciones que ha sufrido el CPP desde su aprobación, con la excepción de las modificaciones que impactaron sobre el sistema penal juvenil, presentadas en la sección 1.3.

La Ley n.º 19653 otorga a la policía la facultad de actuar en procedimientos sin instrucciones particulares previas del Ministerio Público Fiscal. Permite, además, en caso de detención legal o sospecha de intento o comisión de un delito, el registro de la persona, así como de su ropa, equipaje y demás efectos que lleve consigo (Uruguay, 2018b).

Respecto a la prisión preventiva, los elementos que son tomados en cuenta tales como el peligro de fuga, de ocultamiento, de entorpecimiento para la investigación o que la persona sea una «amenaza» para la sociedad, serán presumidos cuando la persona sea reiterante o reincidente o esté imputado por los delitos del numeral 224.2 (incluyendo la rapiña) y, por tanto, será preceptiva la prisión preventiva, es decir, obligatoria.

Con relación al juicio abreviado, el juez dictará sentencia en esa misma instancia de audiencia luego de escuchar a la víctima si estuviera presente y el imputado debe cumplir de manera efectiva y en todos sus términos el acuerdo alcanzado con el Ministerio Público. Por su parte, en caso de delitos gravísimos, la solicitud de pena disminuida por el fiscal no podrá ser menor al mínimo previsto por el código penal.

Incorpora, a través del artículo 301 bis, la eliminación de la libertad anticipada para ciertos delitos.

Finalmente, en el artículo 13 se otorga nuevamente potestades probatorias a los jueces y tribunales.

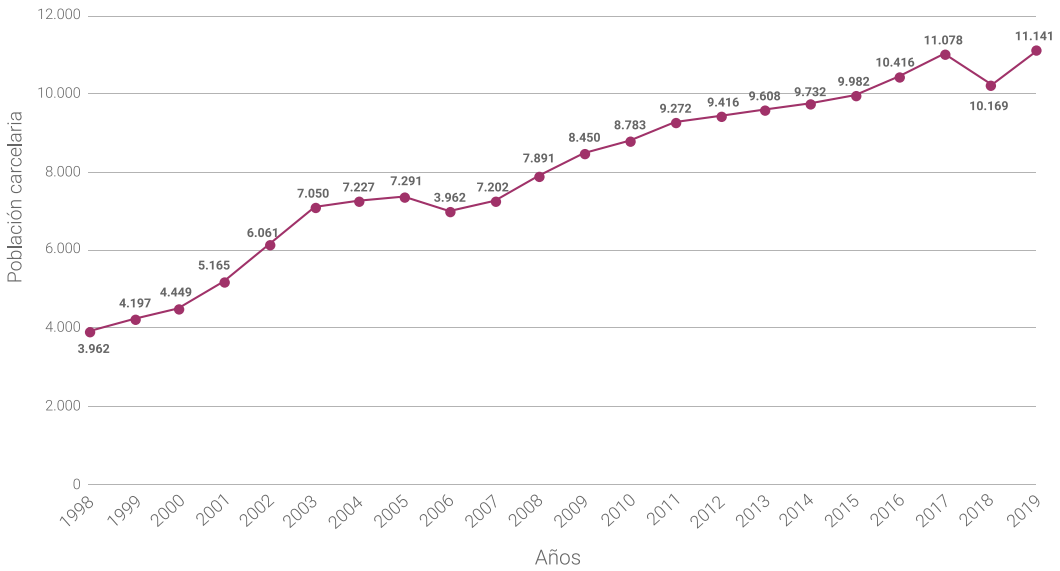
Es importante señalar que actualmente se encuentra en discusión, con la aprobación de la Comisión del Constitución y Legislación del Parlamento[9], la ley que prevé modificaciones al régimen de libertad vigilada. El proyecto plantea la reducción de los casos en que esta puede ser aplicada: únicamente en delitos con penas menores a tres años, quedando excluidos reincidentes, reiterante o habituales, así como aquellas personas que cometan delitos gravísimos (incluyendo la rapiña). De aprobarse esta norma, configuraría un retroceso contundente en materia de ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad, propiciadas por el mismo CPP.

9: https://radiouruguay.uy/fiscal-comparte-modificaciones-previstas-al-cpp/

3. situación de los sistemas penitenciarios adulto y juvenil

Uruguay presenta un sistema penitenciario de magnitud desproporcionada. Con una tasa de prisionización de 322 PPL cada 100.000 habitantes (contando solo adultes), Uruguay ocupa el lugar 28 en el listado mundial de países con mayor tasa de prisionización, y el segundo lugar entre países sudamericanos.[10] El volumen de nuestro sistema resulta sorprendente teniendo en cuenta que, a diferencia de otros países de la región, Uruguay posee una de las mejores democracias del continente, estabilidad institucional, no ha vivido guerras o conflictos civiles recientes, presenta clara disminución de pobreza e indigencia en los últimos años y muy buenos indicadores de desarrollo humano en general (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

Sin embargo, nuestra población penitenciaria no ha parado de crecer en los últimos veinte años (Gráfico 1). Las excepciones a la tendencia son los años 2005 y 2017-2018, años en los que se produjeron cambios en la legislación nacional que tuvieron un impacto directo sobre el volumen del sistema. Estos fueron la Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario (Uruguay, 2005a), y la aprobación del nuevo CPP. No obstante, pocos meses después de la entrada en vigencia de estas normas, la tasa de encarcelamiento retomó su tendencia creciente.



Evolución del Sistema Penitenciario Uruguayo 1998 - 2019

Gráfico 1.
Evolución de la población carcelaria en el sistema penitenciario uruguayo 1998-2019

Fuente: Datos cedidos por el Instituto Nacional de Rehabilitación (2019)

10: Elaboración propia a partir de datos del INR actualizados y de Institute of Crime & Justice Research (2019).

Las razones del crecimiento de nuestro sistema penitenciario en un contexto social pacífico y democrático escapan al alcance de este informe. No obstante, sirve como base para sostener la hipótesis de que nuestro sistema penal enfrenta una situación de parálisis frente al fenómeno delictivo y a las desigualdades sociales que lo producen, encerrado en respuestas penales que no han logrado revertir una tendencia creciente de la población penitenciaria.

A continuación, presentaremos un análisis de las prácticas de sentencia judicial impuestas por nuestros operadores de justicia, que servirá como apoyo para nuestra hipótesis. Posteriormente, presentaremos un estado de situación general de los sistemas penitenciarios adulto y juvenil.

3.1 un sistema judicial perezoso y paralizado

Una primera razón para sostener esta hipótesis es que, en Uruguay, el volumen de la población penitenciaria acompaña el crecimiento del delito. En 2018 nuestro país alcanzó cifras récord de criminalidad desde que se computan los datos de delitos. Ese año fueron denunciados 414 homicidios, un 45,8 % más que en 2017; 29.904 rapiñas, un 53,8 % más que en 2017 (19.441); y 15.161 hurtos, un 25.6 % más que en 2017 (Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, 2019a; 2019b). El aumento de los delitos es constante desde hace varias décadas, y crece en paralelo a la tendencia al alza de la población penitenciaria. No existen en Uruguay estudios rigurosos que permitan correlacionar el impacto de la prisión sobre el delito; sin embargo, las estadísticas descriptivas de nuestro país refutan el supuesto que correlaciona mayor prisión a menor delito. Por el contrario, la experiencia de Uruguay sugiere que, al aumento de la prevalencia de la prisión, mayor volumen de delitos.

Una segunda razón se deduce al analizar las prácticas de sentencia judicial implementadas por el PJ. Nuestro CPP habilita dos vías de procesales para resolver denuncias como alternativas a la prisión: la SCP y los acuerdos reparatorios. La primera implica que, desde la formalización y hasta vencer el plazo para deducir acusación o solicitar sobreseimiento del caso, el fiscal y el o la imputada pueden acordar suspender el proceso en curso a cambio de condiciones u obligaciones. La SCP redunda en alternativas a la prisión, aunque aplica solo en determinadas circunstancias.[11] En cuanto a los acuerdos reparatorios, estos constituyen una alternativa a la prisión en la que el/la imputado/a y la víctima acuerdan una vía de resolución material o simbólica al conflicto inicial. Estos aplican solamente a determinados tipos delictivos que suponen penas leves en nuestro código penal.[12]

11: La SCP no procede si la pena mínima prevista en el tipo penal supere los tres años de penitenciaría, cuando el imputado se encuentre cumpliendo una condena o si el imputado tuviera otro proceso con suspensión condicional en trámite (Ley n.º 19436) (Uruguay, 2016a).

12: Delitos culposos, delitos castigados con pena de multa, delitos de lesiones personales y delitos de lesiones graves cuando provoquen una incapacidad para atender las ocupaciones ordinarias por un término superior a veinte días y no pongan en peligro la vida de la persona ofendida, delitos de contenido patrimonial, delitos perseguibles a instancia de parte, excepto delitos contra la libertad sexual y delitos contra el honor (Uruguay, 2016a).

Los datos sobre sentencias judiciales en nuestro país, muestran que las vías para disponer medidas alternativas a la privación de libertad (SCP y acuerdos reparatorios), representan solo una pequeña parte de la resolución de denuncias, frente a, por ejemplo, condenas obtenidas mediante juicio abreviado o juicio oral, que suelen derivar en prisión. Desde la aprobación del nuevo CPP en noviembre de 2017, se observa una amplia preponderancia de condenas obtenidas mediante juicio abreviado (Tabla 1). Junto a las resueltas por medio de juicio oral, este grupo representa el 71,7 % de los casos. En cambio, las vías de resolución que habilitan la aplicación de medidas alternativas (SCP y acuerdos reparatorios) representan solamente el 18,6 % de los casos.

En términos del volumen del fenómeno de la violencia y la criminalidad de nuestro país, las medidas alternativas continúan constituyendo un último recurso para nuestros operadores judiciales. Entre enero y junio de 2019, el MI registró 153.194 delitos denunciados. Solamente el 5 % de estos casos (7706) se resolvió mediante vías alternativas (FGN, 2019). A pesar de que este porcentaje es muy bajo, es destacable un aumento del 3,3 % registrado entre enero y junio de 2018, y del 4,5 % entre julio y diciembre de 2018.

Sin embargo, un análisis semestral comparativo de las vías procesales de resolución de denuncias refleja una tendencia relativa decreciente en la aplicación de medidas alternativas, lo cual subraya la tendencia punitiva de nuestros operadores de justicia (Tabla 2).

Vía procesal de resolución de denuncias	Total (absoluto)	%
Condenas obtenidas mediante juicio abreviado	14.467	69,3
Condenas y absoluciones obtenidas mediante juicio oral	513	2,4
Suspensión condicional del proceso	3.715	17,8
Acuerdo reparatorio	165	0,8
Acusación o juicio oral en curso	423	2
Formalizada, continúa en investigación	1.496	7,2
Archivada o extinguida	90	0,4
Total	20.869	100

Evolución del Sistema Penitenciario Uruguayo 1998 - 2019

Tabla 1.
Noticias criminales con al menos un imputado o resueltas mediante juicio o vías alternativas, 1/11/2017 al 14/7/2019

Fuente: Fiscalía General de la Nación, 2019.[13]

13: Es importante notar que se dispone de datos de sentencia de calidad solamente a partir del 1.º de noviembre de 2017, fecha en la que comenzó a funcionar en la FGN el sistema digital de información para la gestión de denuncias y registro de actuaciones fiscales (Sippau). Es a partir de esa fecha y solo para causas investigadas en el marco del nuevo CPP, que existen datos actualizados y de calidad sobre el funcionamiento del sistema penal.

Vía procesal de resolución de denuncias	Enero-junio 2018 (%)	Enero-junio 2019 (%)
Condenas obtenidas mediante juicio abreviado	68,6	68,9
Condenas y absoluciones como resultado de juicio oral	1,5	2,2
Suspensión condicional del proceso	22,8	14,5
Acuerdos reparatorios	0,9	0,8
Acusación o juicio oral en curso	0,5	2,9
Formalizada, continúa en investigación	4,6	10,6
Archivada o extinguida	1	0,1

Tabla 2.
Utilización de las vías procesales habilitadas por el Código del Proceso Penal; como porcentaje del total de denuncias con imputación o resueltas durante cada período, enero-junio 2018 y 2019

Fuente: Fiscalía General de la Nación

En el período analizado correspondiente a 2018, el 23,6 % de las denuncias se resolvió a partir de medidas alternativas, porcentaje que descendió al 15,3 % en el mismo período de 2019. Ello puede deberse a que, desde el 24 de agosto de 2018, se limitaron las categorías delictivas sobre las que es posible aplicar SCP o acuerdos reparatorios (Instrucción General n.º 10 de la FGN). Ello es problemático, ya que las limitaciones a la imposición de vías alternativas a la prisión y la reducción de la frecuencia de su aplicación, nos posiciona frente al escenario de que nuestra población penitenciaria continúe aumentando aún más en los próximos años.

Otra conclusión que se extrae de estos datos es que nuestros operadores de justicia prácticamente desestiman los acuerdos reparatorios para la resolución de conflictos, es decir, la justicia restaurativa. Esto es sorprendente y, nuevamente, va en el sentido contrario de lo que indica la evidencia disponible. La justicia restaurativa es un abordaje a los asuntos de justicia penal, que propone promover el diálogo entre víctimas e infractores hacia la concertación de acuerdos reparatorios que permitan restaurar el daño causado originalmente por la ofensa. Es una de las estrategias penales que cuenta con mayor respaldo de la evidencia empírica tanto en lo relativo a ofensores, víctimas, y el sistema de justicia en general. En cuanto a los ofensores, se ha calculado que reduce la reincidencia en aproximadamente un 27 % (Shapland y otros, 2008). En relación con las víctimas, se ha observado una mayor tasa de satisfacción entre víctimas que han pasado por procesos de justicia restaurativa en comparación con las etapas del sistema penal tradicional (Strang, 2002; McGarrell y otros, 2000). Asimismo, se han observado mayores reducciones en el estrés postraumático de las víctimas que atravesaron procesos de justicia restaurativa en comparación con aquellas que pasaron por instancias del sistema de justicia tradicional (Sherman y Strang, 2010). Finalmente, en lo relativo al sistema de justicia, se ha estimado que, de cada dólar invertido en justicia restaurativa, el

sistema se ahorra nueve dólares (Farrington y otros, 2006). Además, la justicia restaurativa tiene el potencial de contribuir a la eficiencia del sistema de justicia. Frente a la parálisis del sistema para procesar el enorme volumen de denuncias radicadas por la ciudadanía, la justicia restaurativa puede contribuir a desatascar el cuello de botella del sistema. El hecho de que solamente el 0,8 % de nuestros conflictos se resuelvan a través de justicia es un asunto de urgente revisión por parte de nuestras autoridades judiciales.

Un punto a favor relativo a las prácticas judiciales después de la aprobación del nuevo CPP se relaciona con el uso de la prisión preventiva. En el sistema inquisitivo, ante una persona imputada el juez debía definir entre permitirle esperar el resultado del proceso en libertad, o enviarlo a prisión de forma preventiva. En 2017, el PJ dispuso prisión preventiva para el 60,3 % de los procesamientos, incluyendo adultos y adolescentes. El restante 39,7 % permanecía en libertad mientras transcurría la investigación judicial (FGN, 2019). Este abuso de la prisión preventiva, además de violar convenios internacionales suscriptos por nuestro país y violar los derechos de las personas imputadas, resultaba en saturación de nuestra población penitenciaria, buena parte de la cual no tenía condena.

El nuevo CPP habilita a que la situación procesal de una persona imputada: a) se defina en una audiencia mediante una condena por juicio abreviado, absolución, suspensión condicional del proceso o acuerdo reparatorio, o b) se disponga la imputación y se continúe la investigación. Es solo en esta última instancia donde se presenta la posibilidad de imponer o no la prisión preventiva. Esta reducción del margen de aplicación del instituto de prisión preventiva implicó una reducción sustancial de su aplicación en los hechos. Entre febrero y junio de 2019 el 78,2 % de los casos se resolvieron en la primera audiencia, mientras que la prisión preventiva se aplicó en el 12,9 % de las oportunidades (Tabla 3). Si bien los datos disponibles no permiten hacer comparaciones rigurosas, parece claro que nuestro sistema recurre a la prisión preventiva en mucha menor medida que antes de la aprobación del nuevo CPP.

Resolución judicial	Imputaciones de personas	
	Total (absoluto)	%
Situación resuelta en la primera audiencia	4.739	78,2
Se aplicó prisión preventiva	779	12,9
No se aplicó prisión preventiva	542	8,9
Total	6.060	100

Fuente: Fiscalía General de la Nación, 2019

Tabla 3.
Aplicación de privación de libertad preventiva, adultos y adolescentes, febrero y junio de 2019

Con relación con nuestra hipótesis relativa a la parálisis de nuestro sistema penal frente al delito y las desigualdades sociales que lo producen, se derivan de lo anterior algunas conclusiones problemáticas relativas a las prácticas judiciales.

La primera, ligada a la anterior, es el marcado perfil punitivo de las prácticas judiciales de nuestros operadores de justicia. La amplia mayoría de los casos se resuelven con prisión y no con medidas alternativas. Esta situación es preocupante, pues va en dirección contraria a lo que recomienda la evidencia empírica en materia de sentencias judiciales, que apunta a la mayor efectividad de las medidas alternativas sobre la prisión. Esta práctica, que deriva generalmente en la prisión, se encuentra arraigada

en respuestas tradicionales a los asuntos de justicia penal, y refleja la pereza por parte de nuestros operadores de justicia para para innovar y actualizar nuestras prácticas judiciales a estándares modernizados que han demostrado tener mucha mayor efectividad que la prisión en cuanto a la reincidencia, a la experiencia de infractores y víctimas, y al óptimo uso de nuestros recursos judiciales.

La segunda tiene que ver con los acuerdos reparatorios. Los datos presentados permiten concluir que existe una desestimación de los acuerdos reparatorios como vía de resolución de las denuncias por parte de nuestros operadores de justicia. Esta herramienta cuenta con un importante volumen de evidencia empírica a su favor, y supondría beneficios para infractores, víctimas y el sistema de justicia en general. Su uso actual marginal es preocupante, y constituye una oportunidad de mejora.

Finalmente, la única conclusión positiva que se extrae de lo anterior se relaciona con el uso de la prisión preventiva. Antes de la aprobación del CPP existía un abuso por parte de los jueces en relación con la prisión preventiva. Mediante la aprobación del nuevo CPP, la FGN logró cumplir su objetivo de mitigar la aplicación de este instituto, que vulnera los derechos de las personas procesadas y contraviene acuerdos suscriptos por nuestro país. No obstante, ello no se ha reflejado en una disminución de la población carcelaria, lo cual exhibe la necesidad de continuar haciendo ajustes a las prácticas judiciales de nuestros operadores de justicia.

3.2

las medidas alternativas en Uruguay, ¿una ventana de oportunidad?

Una de las vulnerabilidades de nuestro sistema de justicia es la situación de las medidas alternativas a la privación de libertad. Uruguay presenta cuellos de botella críticos en este aspecto, que condicionan la capacidad de nuestro sistema penal apostar efectivamente a las medidas alternativas como opción sustitutiva de la pena de prisión, lo cual produce una mayor congestión de nuestro sistema penitenciario.

Un primer orden de condicionamientos tiene que ver con la esfera judicial. Como se desarrolló en la sección anterior, el radio de aplicación legal de las medidas alternativas se ha tornado cada vez más estrecho a partir de la aprobación de legislación regresiva. Por otra parte, las prácticas de los operadores judiciales han desplazado a las medidas alternativas a sentencias de segundo orden, y su peso relativo sobre el total de sentencias se encuentra en descenso.

Pero las limitaciones a las medidas alternativas no son solo un producto de normativa regresiva o de prácticas judiciales. Un segundo tipo de condicionamientos tiene que ver con las limitaciones materiales para la adecuada implementación de medidas alternativas. En Uruguay, el organismo encargado

de supervisar el cumplimiento de medidas alternativas es la Oficina de Supervisión de Libertad Asistida (OSLA), creada en 2010 por el Decreto 6361/2010. La OSLA tiene radio de acción nacional, y su función es asegurar el cumplimiento adecuado de las medidas alternativas, con el objetivo de procurar la rehabilitación de sus destinatarios.

El volumen de sentencias alternativas a la prisión creció exponencialmente a partir de la aprobación del nuevo CPP, al punto de que la OSLA multiplicó por diez su volumen de trabajo. Justo antes de la aprobación del nuevo código, el total de personas cumpliendo condenas alternativas a la privación de libertad rondaba las cuatrocientas. Si bien no fue posible disponer de datos precisos sobre medidas alternativas para este informe, a setiembre de 2019, el número alcanzaba aproximadamente las 5300 personas (según comunicación personal de la OSLA, 28 de agosto de 2019). Estas medidas incluyen prisión domiciliaria, tareas comunitarias y libertad vigilada. Una hipótesis plausible es que el crecimiento se haya dado a partir de la sobreutilización de los juicios abreviados como herramienta de resolución de casos.

Lo anterior no es necesariamente problemático. En un sistema de justicia que opte por sustituir la privación de libertad por medidas alternativas efectivamente, y que dote a las unidades responsables de su seguimiento con los recursos necesarios para llevar adelante su cometido, el aumento de casos derivados a medidas alternativas puede ser significar una señal saludable. Varios estudios apuntan a que las medidas alternativas son más efectivas en materia de rehabilitación que la privación de libertad[14] (Spohn y Holleran, 2002; Nieuwbeerta, Nagin y Blokland, 2009). Sin embargo, no es este el caso de Uruguay.

En primer lugar, porque no solo aumentaron las sentencias que involucran medidas alternativas, sino que, como ya fue señalado, también creció el número de personas privadas de libertad. En la actualidad, nuestro sistema penal Alberga un total de 11.141 PPL más aproximadamente 5300 personas cumpliendo medidas alternativas (17.441 personas en total). Ambas categorías han crecido sostenidamente en los últimos meses, por lo que no tenemos una sustitución de un tipo de condena por otra, sino una franca expansión de nuestro sistema penal.

En segundo lugar, porque este aumento tampoco se ha visto acompañado de una dotación adecuada de recursos a la OSLA para garantizar el adecuado cumplimiento de las medidas alternativas. Esta oficina tiene un radio de acción nacional, pero cuenta solamente con once técnicos y técnicas profesionales del área social (psicólogues, trabajadores sociales, etc.), y con el apoyo de doce supervisores (policías ejecutivas). Los y las once técnicas trabajan principalmente en Montevideo, Salto y Artigas, y les doce supervisores se distribuyen en el resto de los departamentos del interior del país. Sus tareas incluyen la recepción, seguimiento, acompañamiento y derivación de cada caso. En los hechos, esto puede implicar traslados interdepartamentales (a comisarías, hospitales y domicilios particulares, por ejemplo), entrevistas, y coordinación interinstitucional (en casos de adicciones, por ejemplo).

La escasez de personal es una dificultad crítica para la OSLA, puesto que en la actualidad la oficina presenta una relación de un o una técnica cada 230 casos. En los hechos, esto dificulta sustancialmente el adecuado cumplimiento de las medidas, y la prestación de un servicio de muy baja calidad. La misma lógica que indica que malas condiciones de vida en privación de libertad obstaculizan la rehabilitación, impera en lo relativo a las medidas alternativas: un cumplimiento sin un seguimiento adecuado, disminuye las probabilidades de rehabilitación.

14: Este punto se desarrollará en profundidad en la sección 3 de este informe.

Especialmente preocupante en cuanto a los recursos humanos es la situación de les doce supervisores que apoyan a la OSLA en el interior del país. Primero, porque estos y estas funcionarias incluyen el apoyo a la OSLA entre sus tareas cotidianas, sin recibir remuneración extra. Es sensato deducir que, en estos casos, el seguimiento a las medidas alternativas corre el riesgo de verse seriamente resentido frente a la alta demanda de trabajo que enfrentan les funcionaries policiales. Segundo, porque estos y estas funcionarias no poseen la formación y capacidad de un técnico del área social para abordar el trabajo de seguimiento a personas en conflicto con la ley que cumplen medidas alternativas. Ello también puede significar obstáculos hacia su rehabilitación.

Finalmente, un problema crítico que enfrenta la OSLA es la escasez de servicios sociales a los que derivar los casos. Actores entrevistados coinciden en que hace falta un mayor compromiso de parte de organismos públicos y privados a los que derivar personas en cumplimiento de medidas alternativas. No existen suficientes cupos en programas y servicios que contribuyan a la rehabilitación de individuos que cumplen este tipo de condenas. Esto rige para programas laborales, de tratamiento de adicciones y salud mental, programas de formación, atención a casos de violencia doméstica, etcétera.

Puede concluirse de lo anterior que la situación de las medidas alternativas y del organismo responsable de su implementación (la OSLA) es un talón de Aquiles de nuestro sistema penal. Su aumento exponencial tras la aprobación del nuevo CPP, y la carencia de recursos adecuados para asegurar su cumplimiento, constituyen un cuello de botella problemático. No obstante, es al mismo tiempo una ventana de oportunidad. La experiencia internacional indica que existen horizontes de posibilidad más favorables a la rehabilitación a través de condenas alternativas a la prisión frente a la privación de libertad. Si fuese posible reducir el número de personas privadas de libertad y mejorase la prestación de medidas alternativas, nuestro país no debería ser una excepción a esta constatación empírica.

3.3

características del sistema penitenciario adulto

Nuestro sistema penitenciario adulto es ambivalente, y presenta una enorme heterogeneidad. Las cárceles uruguayas presentan realidades sustantivamente distintas. Mientras que el modelo de gestión de algunas unidades recurre al encierro, en otras se prioriza el vínculo con el exterior y la participación de los internos en actividades socioeducativas y laborales. Al mismo tiempo, la capacidad locativa varía notablemente, así como los problemas que presenta cada unidad en cuanto al acceso a derechos y la calidad de vida de los internos. Por este motivo, es riesgoso establecer generalizaciones para todo el sistema.

Una estrategia útil adoptada por la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario para caracterizar al sistema en su totalidad, consiste en agrupar las unidades penitenciarias de acuerdo a su nivel de adecuación o incumplimiento a las recomendaciones establecidas en las Reglas Mandela (Comisionado Parlamentario para el Sistema Parlamentario, 2019). Así, esta oficina establece tres tipologías para determinar la proximidad o alejamiento de las cárceles uruguayas a estándares internacionales:

Tipo 1: unidades donde las condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, no se cumplen estándares mínimos previstos en las Reglas Mandela y en el mandato de la Constitución (art. 26, reeducación y profilaxis del delito), y por lo tanto se puede decir que allí, por la falta de oportunidades de rehabilitación e integración hay tratos crueles, inhumanos o degradantes. Tipo 2: Unidades que tienen parcialmente actividades relevantes para la integración social y la rehabilitación, pero que tienen todavía importantes sectores sin acceso a [estas] [...], total o parcialmente. Son lugares donde paradójicamente se encuentran, en el mismo establecimiento, realidades muy dispares, con internos que, por ejemplo, van a estudiar o realizar tareas agrícolas, y otros que no salen prácticamente de la celda o no tienen actividad socioeducativa alguna. Tipo 3: Son centros que logran presentar una buena agenda de actividades, donde la violencia interna es baja o inexistente, donde se concretan buenas relaciones con los allegados sociales y familiares de los internos, los directores y referentes conocen a los internos y tratan de responder a sus necesidades y particularidades, la apertura al medio es grande y hay intercambios con el mundo exterior (organizaciones sociales y culturales realizan actividades dentro de la prisión) (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019, p. 44).

La Oficina concluye que el 26 % de los centros se agrupa en el tipo 1, el 39 % en el tipo 2, y el 35 % en el tipo 3.[15] Ello implica que el 74 % de nuestro sistema penitenciario no garantiza de forma suficiente el acceso a derechos de la población bajo su tutela.

La heterogeneidad de nuestro sistema demanda cautela a la hora de extraer conclusiones generalizables. Esto es problemático en un informe de estas características, para cuya elaboración no se hicieron visitas de campo a centros penitenciarios, sino solamente entrevistas en profundidad a actores clave del sistema y consultas de documentos. Conscientes de ello, proponemos desarrollar algunas de las principales categorías de análisis en un tono general, estableciendo excepciones basadas en las observaciones contenidas en el último informe del comisionado parlamentario para el sistema penitenciario (2019). Las categorías propuestas son: a) capacidad locativa y hacinamiento; b) sexo, edad y nacionalidad; c) situación jurídica de las PPL; d) violencia y convivencia en los centros de reclusión; e) acceso a la educación; f) acceso al trabajo u ocupación; g) salud; h) género; i) discapacidad.

Capacidad locativa y hacinamiento

Un aspecto crítico de los sistemas penitenciarios tiene que ver con su densidad. La superpoblación penitenciaria compromete la convivencia dentro de la cárcel y los procesos de rehabilitación de los y las internas. La densidad de población penitenciaria se mide en función de la relación de plazas vs número de internos. Si se supera el 100 % de ocupación de plazas disponibles, se considera que existe superpoblación. Si la ocupación del sistema supera el 120 %, se considera que existe superpoblación crítica o hacinamiento.

El sistema penitenciario uruguayo aloja, al día 15 del mes de agosto de 2019, a 11.138 personas distribuidas en 26 unidades, con un cupo de 11.834 plazas. La heterogeneidad del sistema se manifiesta claramente en la capacidad locativa de sus unidades. Mientras algunas unidades tienen capacidad menor a cincuenta plazas (Unidad n.º 8 Domingo Arena, n.º 9 Mujeres con Hijos, n.º 11 Chacra Canelones y n.º 25 Flores), otras alcanzan aproximadamente dos mil y más (Unidad n.º 1 CIDD/Punta de Rieles y Unidad n.º 4 Santiago Vázquez). El 63 % del total de plazas disponibles se concentra solamente en cuatro unidades: la Unidad n.º 1 CIDD/Punta de Rieles (cárcel público-privada) con 1961 plazas; la Unidad n.º 3 Libertad, con 1240 plazas; la Unidad n.º 4 Santiago Vázquez, con 3306 plazas; y la Unidad n.º 7 Canelones, con 946 plazas. En las 7453 plazas disponibles de estas cuatro unidades se concentra el 57,6 % del total de la población penitenciaria (6421 internos).

15: Las situaciones más críticas de tratos crueles, inhumanos o degradantes se observaron en: Unidad 1 sector MI; Unidad n.º 3, celdarios 1 y 2; Unidad n.º 4, módulos 3, 4, 8, 11 y 12; Unidad n.º 5, 2.º centro, tercer piso este y oeste, tránsito, ingresos e individual; Unidad n.º 7, módulo 2; Unidad n.º 13, sector A; Unidad n.º 16, sector delitos sexuales; Unidad n.º 19, sector preventivas; y Unidad n.º 24, sector ingreso, preventivas y mujeres. Sobre el estado de otras unidades, ver más en Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019.

Tomado en su totalidad, nuestro sistema presenta una tasa de ocupación del 94,1 %, una cifra que indica mejoras respecto a años anteriores, en los que se registraba superpoblación crítica. Sin embargo, de lo anterior no se desprende que nuestro sistema no presenta hacinamiento. Analicemos dos razones para ello.

En primer lugar, es necesario profundizar en lo que se entiende por plaza. Una plaza constituye un cupo individual adecuado, con acceso a agua, baño, luz, espacio, objetos propios, circulación adecuada, y acceso a actividades como trabajo y estudio. Las 11.834 plazas previstas por el sistema no cumplen con estos requisitos, y en muchos casos se considera «plaza» añadir un colchón más a una celda, o la transformación de espacios en alojamientos que no fueron diseñados originalmente para cumplir esa función. Determinar cuántas plazas adecuadas existen en nuestro sistema excede ampliamente este informe, puesto que demandaría observaciones in situ en todas las unidades penitenciarias. No obstante, el último relevamiento disponible (Juanche y Palummo, 2012), si bien hecho hace algunos años, denunciaba una situación preocupante en este sentido. En la actualidad, a pesar de los esfuerzos y avances alcanzados, los actores entrevistados coinciden en que queda mucho por hacer.

Tabla 4.
Tasa de ocupación por unidad penitenciaria

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INR (2019)

Unidad penitenciaria	Plaza (M y F)		TOTAL PPL	% de ocupación
UNIDAD N°1 CIDD	100	1961	1656	84,4
UNIDAD N°1 Punta de Rieles	1861			
UNIDAD N°2 Chacra Libertad		72	34	47,2
UNIDAD N°3 Libertad		1240	958	77,2
UNIDAD N°4 Santiago Vázquez		3306	2968	89,7
UNIDAD N°5 Femenino		394	356	90,4
UNIDAD N°6 Punta de Rieles		650	495	76,1
UNIDAD N°7 Canelones		946	839	88,7
UNIDAD N°8 Domingo Arena		23	11	47,8
UNIDAD N°9 Mujeres con Hijos		30	22	73,3
UNIDAD N°10 Juan soler		117	123	105,1
UNIDAD N°11 Chacra Canelones		40	18	45
UNIDAD N°12 Rivera y Anexo (Ex Unidad 28)		472	508	107,6
UNIDAD N°13 Maldonado		620	748	120,6
UNIDAD N°14 Colonia		160	139	86,9
UNIDAD N°15 Cerro Largo		142	195	137,3
UNIDAD N°16 Paysandú		242	294	121,4
UNIDAD N°17 Lavalleja		155	178	114,8
UNIDAD N°18 Durazno		118	130	110,1
UNIDAD N°19 Florida		173	123	71
UNIDAD N°20 Salto y anexo (Ex Unidad 11)		174	306	175,8
UNIDAD N°21 Artigas y anexo (Ex Unidad 27)		110	168	152,7
UNIDAD N°22 Rocha		90	101	112,2
UNIDAD N°23 Treinta y Tres		77	103	133,7
UNIDAD N°24 Soriano y Anexo (Río Negro)		374	484	129,4
UNIDAD N°25 Flores		30	45	150
UNIDAD N°26 Tacuarembó		118	136	115,3
TOTALES		**11834**	**11138**	**94,1**

Segundo, tomar el sistema en su totalidad no es representativo de la situación particular de cada unidad penitenciaria. La tasa de ocupación de las unidades penitenciarias por cupo de plaza disponible (sin tomar en cuenta la calidad de la plaza) indica que existe superpoblación en 13 cárceles, y superpoblación crítica en 8 de ellas (Tabla 4). Las situaciones más delicadas se dan en la Unidad n.º 20 (Salto) y la 21 (Artigas), ambas superando el 150 % de su capacidad locativa. Por otro lado, las mejoras más significativas han ocurrido en cárceles de la zona metropolitana (con graves excepciones en algunos módulos).

En línea con lo anterior, tampoco el indicador de hacinamiento de la unidad es representativo de lo que ocurre al interior de cada cárcel. Así, en unidades de gran tamaño como por ejemplo la 4 (Santiago Vázquez) los actores coinciden que existen situaciones críticas al interior de ciertos módulos. En este sentido, el comisionado parlamentario ha denunciado la situación del módulo 8 de esta unidad, donde fue constatado un número significativamente menor de camas al número de plazas oficiales. En este módulo, la tasa de ocupación en diciembre de 2018 fue de 159 %, y también se constató situación de superpoblación en los módulos 5 (113 %), 10 (114 %), 11 (105 %) y 3 (103 %). Asimismo, en la Unidad n.º 7 (Canelones) se observó hacinamiento crítico en su módulo 3 (138 %), y en la Unidad n.º 5 (Femenino) se constataron problemas en el tercer piso del polo industrial (170 %) y en el primer piso (131 %) (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

Sexo, edad y nacionalidad

La población del sistema es mayoritariamente masculina. Alberga 10.526 hombres, 593 mujeres y 19 personas trans.[16] Datos del INR no actualizados y sin incluir categorías transgénero (Tabla 5) muestran que el 48 % (5348 PPL) de estas personas son jóvenes de entre 20 y 29 años, lo cual indica una población predominantemente masculina y joven dentro del sistema. Proporciones similares se encuentran en todos los centros de reclusión, con la excepción de algunos donde predomina la población mayor de treinta años (unidades 11, 8 y 25). No obstante, estos tienen capacidad locativa menor a cincuenta internos, por lo que su peso sobre el sistema no es significativo.

FRANJA ETÁREA	TOTAL DE PPL		
	PPL MASCULINAS	PPL FEMENINAS	TOTAL DE PPL
18 años	72	5	77
19 años	253	17	270
20 a 24 años	2560	110	2670
25 a 29 años	2536	142	2678
30 a 34 años	1853	95	1948
35 a 39 años	1209	82	1291
40 a 44 años	800	58	858
45 a 49 años	499	42	541
50 a 54 años	261	24	285
55 a 59 años	164	13	177
60 a 64 años	130	2	132
65 a 69 años	81	4	85
70 a 74 años	48	0	48
75 o más años	24	3	27
	10490	597	11087

Tabla 5.
Personas privadas de libertad del sistema penitenciario uruguayo por sexo y edad

Fuente: INR (2019).

En cuanto a la nacionalidad de las PPL, un 3 % de ellas son extranjeras. Esto es un total de 337 personas (307 hombres y 30 mujeres), distribuidas en 23 de las 26 unidades que componen el sistema, 80 de las cuales no cuentan aún con condena.

	MASCULINAS	FEMENINAS	TOTAL
Argentina	82	4	86
Bolivia	2	0	2
Brasil	110	18	128
Chile	30	2	32
Colombia	8	0	8
Croacia	1	0	1
Cuba	7	1	8
España	4	0	4
Italia	1	1	2
México	14	1	15
Nigeria	3	0	3
Paraguay	17	1	18
Perú	9	2	11
R. Checha	1	0	1
R. Dominicana	10	0	10
Rusia	1	0	1
Sudáfrica	2	0	2
Venezuela	5	0	5
	307	30	337

Tabla 6.
Personas privadas de libertad del sistema penitenciario uruguayo por nacionalidad.

Fuente: INR.

16: Cifras al 14 de agosto de 2019.

Actualmente el INR impulsa el Programa de atención a las personas privadas de libertad extranjeras y migrantes (PROEM), cuyo objetivo es impulsar intervenciones socioeducativas con personas migrantes y extranjeras privadas de libertad. El PROEM *contempla situaciones y etapas particulares como las referidas a madres con hijos, personas en arresto administrativo, personas refugiadas, personas extranjeras sujetas a medidas no privativas de libertad, personas extranjeras próximas al egreso y que serán retornada a sus países de origen (Juanche, 2018, p. 4).*

En el marco del PROEM funciona una mesa interinstitucional integrada por representantes de delegaciones diplomáticas, instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil (OSC). No se cuenta con datos relativos a intervenciones específicas del programa.

Situación jurídica de las personas privadas de libertad

Uno de los problemas históricos de nuestro sistema penitenciario es la alta proporción de PPL sin condena en relación con la de procesadas. Esta situación viola uno de los principios básicos de las Reglas Mandela, y constituye una violación a los derechos humanos de las PPL, además de producir un sinnúmero de inconvenientes para la administración de justicia penal. La incertidumbre procesal perjudica la reinserción social, obstaculiza la convivencia al interior de los centros de reclusión, vulnera normas básicas de protección de derechos, y es un indicador de baja transparencia y eficiencia del sistema penal.

En 2017, las PPL sin condena alcanzó un promedio del 69,2 % del sistema, lo cual llevó a nuestro país a ocupar el puesto 217 en el ranking de países con más PPL sin condena (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2018). En este sentido, la reforma del nuevo CPP, puesta en marcha a fines de 2017, significó un cambio radical, al punto de que a julio de 2019 el total de PPL sin condena alcanzó el 31 %, la mitad en relación con 2017.

Los actores entrevistados manifiestan que las PPL procesadas se encuentran separadas de las penadas, en línea con las recomendaciones de las Reglas Mandela.

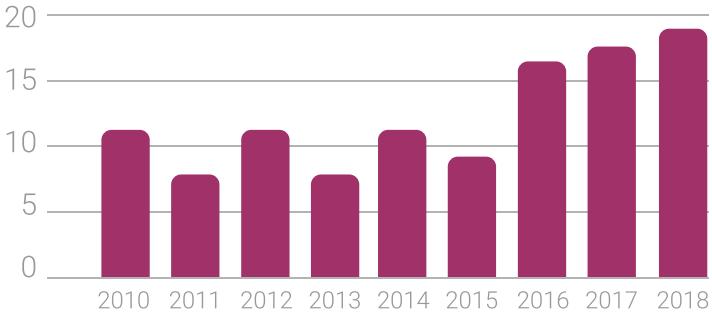
Violencia y convivencia en los centros de reclusión

Otra de las situaciones preocupantes que demandan atención en nuestro sistema penitenciario tiene que ver con la convivencia. El Estado, como garante de los derechos humanos, tiene la responsabilidad de asegurar el derecho fundamental a sus ciudadanos/as: el derecho a la vida. Sin embargo, la violencia que existe en algunas cárceles pone en riesgo este derecho fundamental.

Un indicador que refleja lo anterior es el número de homicidios ocurridos en el sistema penitenciario. Entre 2010 y 2018 ocurrieron 107 homicidios en las cárceles uruguayas, los cuales han ascendido en los últimos años. En 2018, aproximadamente un 4 % (18) de los homicidios ocurridos en Uruguay (414) tuvieron lugar en cárceles. La cifra aumenta año a año, y da cuenta de una situación inaceptable, teniendo en cuenta que las PPL se encuentran bajo tutela estatal.

Gráfico 2.
Homicidios ocurridos en el sistema penitenciario

Fuente: INR.



La Oficina del Comisionado Parlamentario ha analizado los casos de muertes en custodia, observando que, si bien en algunos casos las muertes se originan en enfrentamientos entre grupos que se originan fuera de la cárcel, la amplia mayoría de homicidios se asocia a malas condiciones de reclusión. Así, el mayor número de homicidios y enfrentamientos con lesiones graves, ocurren en aquellos lugares que presentan carencias de actividades recreativas y de integración social (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

Acceso a la educación

Sorprendentemente, la voluntad de garantizar el acceso a la educación a personas privadas de libertad es reciente en nuestro sistema penitenciario. Hasta entrado el siglo XXI, las actividades educativas en las cárceles eran excepcionales. No existían programas educativos generales, ni estudios secundarios o universitarios, y pocos centros penitenciarios contaban con aulas. En este sentido, la Ley n.º 17897 (Uruguay, 2005a) constituyó un punto de inflexión, al promover la redención de pena por trabajo o estudio. Ello posicionó el derecho a estudiar en un lugar central de las políticas de rehabilitación, y desde entonces se han desarrollado diversas políticas de acceso a la educación formal y no formal (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

Por ejemplo, desde 2011 funciona la Coordinación de Educación y Cultura del INR, que sostiene la actividad educativa dentro del sistema en coordinación con el sistema educativo (Administración Nacional de Educación Pública, ANEP). Asimismo, desde 2016 funciona la Mesa Interinstitucional de Educación para personas en conflicto con la ley penal, integrada por diversos organismos públicos educativos y de protección social (MEC, Ministerio de Desarrollo Social [MIDES], ANEP, INR, INISA, Universidad de la República y el Comisionado Parlamentario) (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

A pesar los avances institucionales, la calidad de los programas educativos y el acceso a educación por parte de las PPL aún es insuficiente.

Por ejemplo, la malla curricular educativa del sistema penitenciario presenta serias deficiencias. Las PPL poseen edades y niveles de preparación heterogéneos, y participan en tareas educativas en contextos poco favorables. Ello demanda políticas educativas específicas, diseñadas para atender necesidades y objetivos de aprendizaje propios de esta población. Sin embargo, la malla curricular educativa que funciona en centros penitenciarios no es específica, sino que homologa la del sistema educativo general. Además, los docentes que trabajan con PPL no reciben entrenamiento pedagógico que los prepare para trabajar efectivamente con de estudiantes privados y privadas de libertad. Tampoco existe acompañamiento educativo de los alumnos (orientación vocacional, clases de preparación adicional, mentoreo docente, etcétera).

A nivel material, la mayoría de las aulas tienen limitaciones de espacio, iluminación o materiales. Tampoco les estudiantes suelen contar con acceso a espacios de estudio o lectura, por lo que el tiempo destinado a educación suele reducirse a las horas de clase dentro del aula.

Las tablas 7 y 8 presentan totales en números absolutos de hombres y mujeres inscritos en listas de educación formal y no formal en diciembre de 2018. El comisionado parlamentario (2019) reporta que estos totales representan el 25,8 % de personas privadas de libertad con acceso a educación. A pesar de resultar insuficiente, la cobertura educativa aumentó cuatro puntos porcentuales en 2018 respecto a 2017. Es destacable, en particular, el aumento de estudiantes privades de libertad que pudieron realizar estudios terciarios (10 en 2016, 31 en 2017, y 49 en 2018) (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

Tabla 7.
Acceso a educación formal en el sistema penitenciario

Fuente: INR.

	Número de estudiantes atendidos a diciembre de 2018							
UNIDAD	Primara		Secundaria		Terciaria		UTU-INEFOP	
SEXO	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
N°1	0	12	0	108	0	5	0	18
N°2	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
N°3	0	26	0	178	0	7	0	13
N°4	0	73	0	206	0	9	0	0
N°5	11	0	68	0	2	0	0	0
N°6	0	7	0	71	0	2	0	5
N°7	0	24	0	160	0	1	0	17
N°9	2	0	8	0	0	0	0	0
N°10	0	11	0	52	0	2	0	0
N°12	0	0	0	0	0	0	0	0
N°13	0	25	8	148	1	5	0	0
N°14	0	6	5	42	0	0	0	0
N°15	1	13	4	74	0	0	0	0
N°16	0	14	0	0	0	0	0	0
N°17	0	7	6	78	0	0	0	0
N°18	1	7	1	47	0	1	0	15
N°19	0	4	5	33	0	0	0	0
N°20	1	5	10	74	0	1	4	21
N°21	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
N°22	0	6	0	44	0	0	0	12
N°23	0	2	1	10	0	0	0	0
N°24	0	7	12	79	0	2	0	0
Anexo Unidad 24 (ex Unidad 19)	0	5	5	38	0	0	0	0
N°26	1	18	2	36	0	0	0	0
SUBTOTAL	17	272	135	1478	3	35	4	101
TOTAL	**289**		**1613**		**38**		**105**	

Tabla 8.
Acceso a educación no formal en el sistema penitenciario

Fuente: INR.

	Número de estudiantes atendidos a diciembre de 2018							
UNIDAD	Dirección sectorial de educación de personas jóvenes y adultas		Ministerio de Educación y Cultura		ECAS - INEFOP		OTROS	
SEXO	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
N°1	0	44	0	12	0	0	0	99
N°2	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
N°3	0	0	0	0	0	0	0	34
N°4	0	26	0	30	0	0	0	107
N°5	43	0	0	0	62	0	0	0
N°6	0	8	0	15	0	0	0	61
N°7	0	21	0	64	0	0	0	68
N°9	0	0	3	0			11	0
N°10	0	40	0	0	0	0	0	22
N°12	0	0	0	0	0	0	0	0
N°13	1	28	0	0	0	0	17	110
N°14	0	0	1	7	0	0	5	29
N°15	0	0	0	0	0	0	0	0
N°16	0	4	0	13	0	0	0	3
N°17	4	3	5	10	0	0	0	0
N°18	0	0	6	21	0	0	4	27
N°19	5	4	0	23	S/D	S/D	0	17
N°20	4	12	7	22	0	0	11	47
N°21	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D	S/D
N°22	0	0	0	23	0	0	0	11
N°23	0	0	0	0	0	0	4	35
N°24	0	0	0	0	0	0	0	0
Anexo Unidad 24 (ex Unidad 19)	0	0	0	0	0	0	0	9
N°26	0	3	0	0	0	0	0	0
SUBTOTAL	57	193	22	240	62	0	52	679
TOTAL	**240**		**262**		**62**		**731**	

A pesar de estos avances, el sistema enfrenta importantes desafíos para garantizar el derecho a educación en contextos de privación de libertad. En primer lugar, algunos desafíos se relacionan a la falta de recursos. Por ejemplo, los cupos disponibles no cumplen con la demanda existente, y la carencia de personal en algunos centros dificulta el transcurso normal de las actividades educativas. Adicionalmente, la infraestructura edilicia continúa siendo inadecuada en la mayoría de los centros educativos, al no haber sido diseñados originalmente para garantizar el acceso a este derecho. En segundo lugar, relacionado a lo anterior, actores entrevistades señalan dificultades en cuanto al seguimiento y monitoreo de la población que participa de programas educativos. Muchos y muchas estudiantes que acceden a actividades de educación formal y no formal, no logran sostenerlas en el tiempo. Finalmente, a pesar de la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional en materia educativa, estos aún no cuentan con una agenda fluida. Sin un compromiso institucional sostenido, la posibilidad de construir programas educativos en cárceles con presupuesto y planes de acción específicos enfrenta serios riesgos para lograr resultados deseables.

Acceso a trabajo u ocupación

Otra dimensión que presenta múltiples desafíos es el acceso al trabajo u ocupación por parte de los internos. Este es un factor fundamental para el desarrollo personal de cara a la rehabilitación de los y las internas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos institucionales por dignificarlo, el sistema penitenciario se encuentra lejos de ofrecer un acceso al trabajo digno a las PPL.

Desde el punto de vista de la rehabilitación, la situación deseable es que el trabajo dentro de la cárcel se realice en las mismas condiciones que cualquier trabajo realizado en libertad. Esto es, con un salario digno, con derechos laborales acordes (aguinaldo, salario vacacional, licencias, aportes jubilatorios, etc.). No obstante, como veremos, esta situación dista significativamente de lo que ocurre en los hechos.

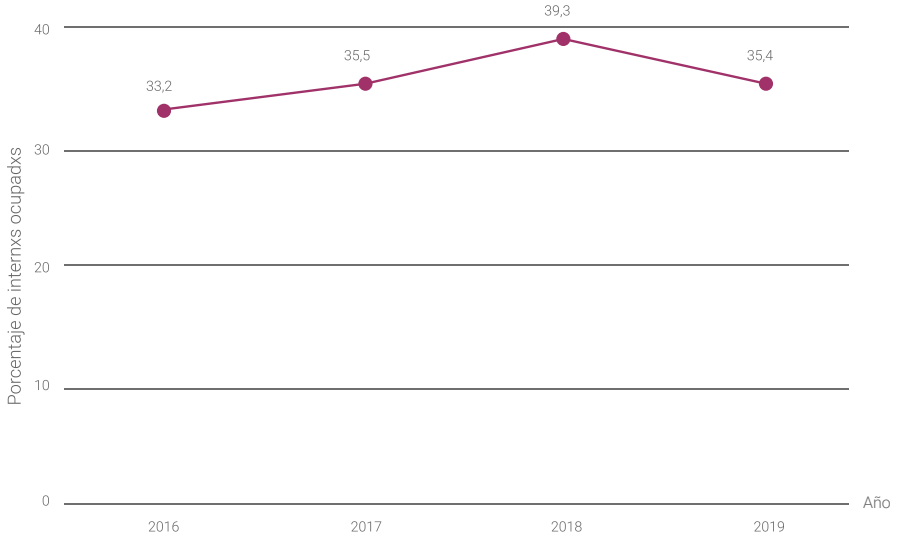


Gráfico 3: Porcentaje de internes ocupades (2016-2019)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INR.

El gráfico 3 ilustra la evolución aproximada del porcentaje de internos e internas en el sistema que accedió a trabajo u ocupación (remunerado y no remunerado). Tomando como base el último dato disponible (junio 2019), se calcularon porcentajes sobre el total anual de PPL para el período 2016-2019 con base a junio de cada año. Así, se aprecia que entre 33 y 39 % de las PPL accede a actividades laborales. En junio 2019, la cifra correspondía a 3605 hombres y 344 mujeres.

La cifra es insatisfactoria, aunque no es justo atribuir la responsabilidad exclusiva de ello al Estado. Existen dos tipos de condicionamientos estructurales para alcanzar el objetivo de garantizar el acceso al trabajo a las PPL en iguales condiciones que cualquier ciudadano en libertad.

El primero tiene que ver con las especificidades que caracterizan la situación de una persona privada de libertad. Por ejemplo, en cuanto a la licencia, ¿dónde debería cumplirse? ¿En la celda? ¿Qué ocurre si el o la interna decide continuar trabajando? En caso de accidentes de trabajo, ¿quién es el empleador que debe responder? ¿El Estado? En lo relativo al producto laboral, ¿cómo se comercializa la producción si el INR no puede vender productos al no ser un ente recaudador? Este tipo de cuestiones requieren legislación específica con la que nuestro país no cuenta, lo cual constituye un obstáculo hacia la equiparación de las condiciones laborales dentro y

fuera de la cárcel y pone de manifiesto las carencias legislativas que tiene nuestro país en materia penitenciaria.

El segundo obstáculo, tiene que ver con las dificultades efectivas de acceso a oportunidades laborales para los y las internas. A pesar de haberse incrementado, las posibilidades de acceder al trabajo en una cárcel continúan siendo pocas. Buena parte del trabajo es no remunerado, y la mayor parte de la oferta laboral se relaciona con tareas denominadas «fajina», que refieren principalmente a tareas de limpieza de los establecimientos carcelarios y de reparto de alimentos. El rol de fajinería, a pesar de ser muy codiciado, es altamente riesgoso. Quien se desempeña en tareas de fajina se encuentra expuesto a recibir múltiples pedidos y presiones de parte de las y los internos, que pueden traducirse en conflictos en caso de no poder concretarse. De hecho, buena parte de los hechos de violencia han tenido a fajineros como víctimas (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2017).

El gran ausente en relación con el acceso a oportunidades laborales para los y las internas es el sector privado. A pesar de las exenciones impositivas por contratación de PPL, materializar compromisos con el sector privado es un obstáculo permanente para nuestro sistema penitenciario. Además, persiste en nuestra sociedad la idea de que las fuentes laborales deben ser provistas por el Estado, y no existen regulaciones e impulso suficientes para promover el emprendedurismo de las y los internos (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019).

Con relación al egreso, la Ley n.º 17897 (Uruguay, 2005a) significó un avance en cuanto a la generación de oportunidades laborales para los y las internas, al disponer un 2 % de vacantes de la mano de obra no calificada en contratos por licitación pública, que debían ser ocupados por personas liberadas. Sin embargo, este cupo no se cumple en la práctica.

Salud

Existen en la actualidad dos prestadores de salud en el sistema penitenciario uruguayo. El primero es el Sistema de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAI PPL), creado por la Ley n.º 18719 (Uruguay, 2010a), dependiente de ASSE, que brinda cobertura actualmente a 6233 personas, que representan al 61 % del sistema penitenciario, y se concentran en el área metropolitana y el departamento de Rivera (unidades 3, 4, 5, 6, 9, 12 y Cárcel Central). Por otra parte, el MI ofrece cobertura al resto del sistema, a través de un servicio especializado de atención de salud en cárceles dependiente de su Dirección Nacional de Asuntos Sociales.

Las Reglas Mandela recomiendan que los servicios de salud actúen proactivamente y con un enfoque preventivo sobre las condiciones de vida de los y las internas (artículos 24 a 36). Esto implica atender y asesorar a las y los internos sobre múltiples temas como alimentación, higiene, actividad física, salud mental, adicciones, etcétera. En Uruguay, a pesar de que se ha logrado extender la cobertura a todo el sistema, aún es necesaria una atención de salud más profunda y proactiva. En la actualidad, la atención de salud se limita a respuestas ante enfermedades emergentes (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2019). La falta de acciones preventivas, de educación en salud y atención primaria en salud suponen serios riesgos para la calidad de vida de las PPL.

El último informe del comisionado parlamentario (2019) señala algunos nudos críticos en materia de cobertura de salud:

a. La dificultad para concretar coordinaciones con servicios de salud externos. Las consultas con especialistas o intervenciones quirúrgicas en hospitales presentan dilaciones preocupantes que ponen en riesgo la salud de las PPL.

b. El problema frecuente de que se reitera el traslado de internos e internas sin su historia clínica, por lo que no siempre la unidad receptora se encuentra en condiciones de brindarle una atención de salud adecuada.

c. La alta tasa de prevalencia de tuberculosis

dentro del sistema penitenciario. A nivel nacional, la tasa es de 28,6/100.000, mientras que en el sistema penitenciario es de 742,2/100.000. Esto es un producto de la alta tasa de contagio que presenta esta enfermedad en situaciones de hacinamiento, malas condiciones higiénicas y edilicias, frecuentes en varios centros penitenciarios.

d. La precariedad de la cobertura de salud mental. Si bien las PPL son diagnosticadas en una entrevista preliminar al momento de ingreso a una cárcel, la carencia de recursos dificulta la atención de problemas de salud mental. Por ejemplo, no existen centros preparados para atender a personas con patologías psiquiátricas, que pueden verse exacerbadas frente a las problemáticas que ofrece la situación encierro sobre la vida de un individuo, afectándolo tanto a nivel individual, como a la convivencia dentro de la celda y el centro penitenciario.

Con relación a el último punto, un aspecto que despierta especial preocupación es el suicidio de internos e internas. Las PPL constituyen una población con alto riesgo de suicidio. Se ha observado tasas de suicidio tres veces mayores para internos varones en comparación con la población masculina general, y nueve veces mayores en el caso de mujeres privadas de libertad comparadas con la población femenina general (Fazel, Ramesh y Hawton, 2017). En el caso de Uruguay, la tasa de suicidios para el período 2015-2018, en el que ocurrieron 688 por año, es de 19,7/100.000. Pero en nuestro sistema penitenciario, en el mismo período la tasa asciende a 102,1/100.000.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Suicidios	5	12	3	4	10	13	13	10	8	78

Tabla 9: Suicidios por año en el sistema penitenciario. Fuente: INR.

A las preocupaciones señaladas por la Oficina del Comisionado Parlamentario, puede añadirse otra problemática más que afecta la salud de los internos: la alimentación. El INR ha aumentado la inversión para mejorar la calidad de la alimentación de los y las internas (entrevista con la Dirección del INR). Sin embargo, las autoridades reconocen serios problemas de distribución, que derivan en que el alimento no llegue en buenas condiciones a las PPL. La nutrición deficiente supone serios riesgos para la salud de las PPL.

Género, raza/etnicidad

Uno de los nudos críticos del sistema penitenciario adulto se relaciona con la situación de las mujeres privadas de libertad. El sistema penitenciario uruguayo alberga 597 mujeres privadas de libertad, que representan un 5,4 % del total de PPL. El mayor centro de alojamiento de mujeres es la Unidad n.º 5, ubicada en Montevideo, que aloja a 354 mujeres del Área Metropolitana. El resto se distribuye en la Unidad n.º 9, destinada a mujeres con hijos (22 mujeres privadas de libertad) y en otras cárceles del interior del país.

La desigualdad y discriminación que tradicionalmente afectan a las mujeres, permean, reforzadas, la prisión. La mujer que rompe con las pautas culturales que la asocian al cuidado y al hogar, sufre doblemente el estigma de haber cometido un delito, pues siendo mujer, ha traicionado la moralidad de cuidado que la recluye al hogar para atender a su familia. A la condena penal, se le suma la condena social.

Adicionalmente, la prisión, de por sí un ámbito tradicionalmente diseñado para varones y organizado por parámetros masculinos, implica vulneraciones adicionales a las mujeres privadas de libertad. Normalmente, las mujeres se alojan en un sector de una cárcel masculina, y con el fin de recortar su contacto con los internos varones, se les reduce la salida al patio o espacios abiertos, sufren comunicación limitada con el exterior y baja movilidad dentro del centro penitenciario.

En Uruguay, por ejemplo, a excepción de las unidades 5 y 13, las cárceles contemplan uno o dos sectores de alojamiento para internas. Esto implica que, ante la posibilidad de conflictos con compañeras, la única opción para una interna (a diferencia de los internos que cuentan con otras áreas dentro del mismo pabellón), es el traslado a otra cárcel del interior. Ello supone un castigo adicional, puesto que aísla aún más del exterior a la interna, especialmente por la dificultad de que su familia pueda visitarla en la nueva cárcel.

Otro grupo social que sufre vulneraciones específicas en privación de libertad lo conforman las personas transgénero. Debido a las desigualdades en el acceso a derechos que enfrentan las personas trans, estas presentan menor esperanza de vida y peor estado de salud que la media poblacional. Así como ocurre con las mujeres, la experiencia de la prisión acentúa las desigualdades para la población trans. Por ejemplo, las limitaciones de las prestaciones de salud en la cárcel (por ejemplo, la falta de tratamientos médicos y de hormonización), perjudican su bienestar físico y mental. Además, con el fin de protegerlas de la población masculina, la medida que suele adoptarse por parte de las autoridades de los centros penitenciarios es limitar su movilidad dentro de la cárcel y su acceso a actividades grupales.

Estas situaciones constituyen vulneraciones específicas en estas poblaciones, por lo que demandan acciones afirmativas con perspectiva de género de parte de sus organismos responsables para prevenir y, en última instancia, mitigar, sus efectos.

En vista de las vulnerabilidades mencionadas anteriormente, sorprende que el INR no haya dispuesto para esta consultoría datos relativos a personas con identidad transgénero. Las bases de datos recibidas no incluyen información sobre la situación de este grupo poblacional dentro del sistema penitenciario, a pesar de que fue solicitada a las autoridades del INR.

A pesar de que las mujeres y las personas trans se encuentran en situación de especial vulnerabilidad dentro de nuestro sistema, es importante señalar avances ocurridos en los últimos años. El INR ha expresado su compromiso con atender las necesidades de estas poblaciones, y cuenta hoy con un Departamento de Género y Diversidad (DGD), encargado de diseñar políticas penitenciarias con una perspectiva de género. Además, funciona en el INR desde 2017 el Programa de Atención a Mujeres con Hijos (PAMHI), que procura articular la interseccionalidad en políticas públicas destinadas a madres privadas de libertad con hijes. El PAMHI controla que los y las hijas de mujeres privadas de libertad acce-

dan a educación, recreación, salud y espacios de socialización con otres niñes. Con este fin, el PAMHI articula acciones con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), el MIDES (Uruguay Crece Contigo), el SAI-PPL, el MEC, los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF), y recibe apoyo de organizaciones civiles como la Pastoral Penitenciaria y el Rotary Club (Juanche, 2018).

En cuanto a datos relativos a las categorías raza y etnicidad, la situación es la misma que en relación con personas trans: el INR no puso a disposición información estadística sobre estas categorías dentro del sistema penitenciario.

Dos suposiciones podrían explicar esta situación: a) que el INR no incluya en sus relevamientos estadísticos información sobre personas trans, raza y etnicidad; b) que los datos sobre estos grupos poblacionales sí sean relevados, pero que no se hayan dispuesto datos para esta consultoría.

La segunda hipótesis no resulta plausible, puesto que el INR mostró plena apertura para enviar la totalidad de la información solicitada, que incluía datos sobre personas trans, raza y etnicidad. En vista de ello, suponemos que no existe información sistematizada sobre estos grupos poblacionales, lo cual pone de manifiesto la invisibilización de estas poblaciones dentro del sistema penitenciario. Lo anterior es preocupante, en vista de las que, como fue señalado, estos grupos experimentan vulneraciones específicas derivada de su identidad de género, étnico y racial dentro del sistema.

Discapacidad

Uruguay ha hecho importantes avances en los últimos años en materia de discapacidad. Un ejemplo de ello es el Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de las Personas en Situación de Discapacidad. Ello ha derivado en la puesta en marcha de acciones de capacitación para funcionarios y funcionarias del INR, con el fin de sensibilizarlos sobre las vulneraciones que experimentan internos e internas que presentan discapacidades.

Específicamente, el INR ha impulsado el Programa de Discapacidad (PRODIS), que ha diagnosticado las situaciones de discapacidad que presentan algunas internas e internos en los establecimientos penitenciarios. Con el fin de brindar atención a estas personas, el PRODIS articula acciones con el Programa Nacional de Discapacidad (Pronadis) del MIDES, con el SAI-PPL, el Programa de Atención a las Personas con Discapacidad de la Intendencia de Montevideo, el Programa Descentralizado de Capacitación e Inserción Laboral para Personas con Discapacidad (Procladis), entre otros.

Tipo de discapacidad	Cantidad de personas	% sobre el total de PPL
Auditiva	125	1,45
Intelectual	116	1,37
Motriz	155	1,83
Psíquica	121	1,43
Visual	634	7,51
Total	**1151**	**13,64**

Tabla 10.
Cantidad de personas distribuida por situación de discapacidad
Fuente: Juanche (2018).

El PRODIS significa un avance fundamental para contemplar y brindar atención adecuada a PPL en situación de discapacidad. Sin embargo, el comisionado parlamentario (2019) apunta a que ninguna unidad penitenciaria cuenta con instalaciones ni alojamientos accesibles para PPL en situación de discapacidad, incluso en unidades construidas recientemente. Ello pone de manifiesto la necesidad de contemplar las medidas alternativas como una solución específica para este tipo de internas e internos, que en muchos casos se encuentran en situación de dependencia, y cuyo cuidado depende de la voluntad de sus compañeres de celda.

3.4

características del sistema penal juvenil

El sistema penal juvenil ha experimentado vertiginosas transformaciones en los últimos años, traducidos a cambios de institucionalidad y gestión, variantes en la cantidad de la población, así como avances y retrocesos legales que se han desarrollado anteriormente en las primeras secciones de este informe. Actualmente, el INISA, vinculado al Ejecutivo a través del MIDES, es la institución que se encarga de la ejecución de las medidas privativas de libertad, así como aquellas alternativas a la prisión.

Respecto a las medidas privativas de libertad, existen actualmente seis centros en Montevideo: CIAM (centro de ingreso), CMC (máxima contención), CIAF (adolescentes y jóvenes mujeres), Centro de Preegreso, Centro de Semilibertad y Desafío (adolescentes varones de 13 a 15 años). Por su parte, en Canelones se encuentran los centros Cerrito, Sarandí, Piedras, Hornero, Ituzaingó I y II, y MD1 (18 a 23 años), todos ellos dentro del predio de Colonia Berro. Y, por último, en el departamento de Lavalleja se ubica el centro Nuevo Rumbo.

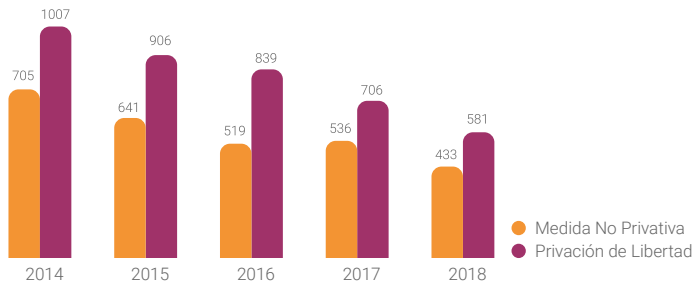
En cuanto a las medidas no privativas de libertad, estas se encuentran bajo la órbita del Programa de Medidas Socioeducativas Comunitarias (Promesec) y algunas OSC en convenio con INISA, que operan en los departamentos de Montevideo, Canelones y Salto. En el resto del país, son ejecutadas por el INAU en el marco del convenio existente también con INISA (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018b).

A continuación, analizaremos el sistema penal juvenil a la luz de las siguientes categorías de análisis: a) población, capacidad locativa, hacinamiento y condiciones de infraestructura; b) sexo, género, diversidad, edad y nacionalidad; c) condición jurídica de NNAJ privades de libertad; d) educación formal, no formal y trabajo; e) salud; f) seguridad, convivencia y régimen de sanciones en los centros; g) reincidencia; h) medidas alternativas; y i) logros y desafíos pendientes.

Población, capacidad locativa, hacinamiento y condiciones de infraestructura

La cantidad de NNAJ privades de libertad viene registrando un descenso marcado desde ya hace varios años. Mientras que en el año 2014 se registró un pico de 1007 adolescentes privades de libertad, en 2018 hubo 581, tal como se detalla en el Gráfico 4 en los datos proporcionados por el Observatorio de INISA.

Gráfico 4.
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes privadxs de libertad y cumpliendo medidas alternativas
Fuente: Observatorio INISA



Al 31 de julio de 2019, 288 NNAJ se encontraban cumpliendo medidas privativas de libertad y semilibertad, 162 bajo la órbita de Promesem y OSC, así como 120 bajo medidas alternativas ejecutadas por el INAU en convenio con INISA, sumando un total de 570 jóvenes[17], pudiendo concluir que la cantidad de adolescentes condenades y en medidas cautelares por infracciones a la ley penal continúa en tendencia decreciente.

La capacidad locativa de los centros se distribuye como se muestra en la Tabla 11.

Centro	Cantidad de plazas	Cantidad de adolescentes y jóvenes internadxs
CMC	42	9+1 (conducido) = 10
CIAF	18	10+1 hijx de interna
Centro de Preegreso	30	25
CIAM	80	62
Desafío	27	11
Semilibertad	12	6
MD 1	18	19
Ituzaingó	40	45+1 (conducido) = 46
Ituzaingó II	18	13
Cerrito	18	15
Sarandí	31	22+1 (conducido) = 23
Granja	24	15+1 (conducido) = 16
Piedras	30	20
Nuevo Rumbo (Lavalleja)	10	5
Total	398	288

Tabla 11.
Capacidad locativa de los centros
Fuente: elaboración propia a partir de datos del sitio oficial de INISA y de datos entregados en mano por el Observatorio INISA.

Como se desprende de la Tabla 11, se registran tan solo dos centros que alojan a más NNAJ de lo que permite su capacidad. Cabe aclarar que no se encuentra detallada la información de qué se entiende por plaza. Como fue discutido en la sección anterior, una plaza bien puede tratarse de camas o colchones disponibles. No se encuentra disponible el dato sobre la superficie de estas plazas, y tampoco cómo se distribuye el espacio destinado para celdas, espacios comunes, entre otros. En este sentido, no es posible medir efectivamente el grado de hacinamiento.

De todas formas, en el año 2014 existían menos plazas disponibles que en la actualidad y el sistema alojaba el triple de NNAJ que en la actualidad. De ello puede inferirse que las condiciones de vida, respecto al espacio en relación con la cantidad de jóvenes, ha mejorado considerablemente en pocos años.

Respecto a la infraestructura, la directora del INISA, Gabriela Fulco (comunicación personal, 16 de julio, 2019), sostiene que las peores condiciones edilicias se encuentran en la Colonia Berro, particularmente los centros Sarandí y Piedras. Destacó que en su gestión se cerraron tres centros que se encontraban en pésimas condiciones. Asimismo, mencionó que se encuentra en proceso el proyecto de construcción de dos complejos de cincuenta plazas con el objetivo de poder cerrar los dos centros antes mencionados. La construcción de este nuevo espacio en la Colonia Berro, incluye un gimnasio de grandes dimensiones, así como espacios de usos comunes que estarán a disponibilidad del resto de los centros de la Colonia Berro. A su vez, el ingreso a Berro será común para funcionares, visitas, etc., y se instalará tecnología que permita agilizar y mejorar el control del ingreso, ya que aún se hace de manera «rústica y primitiva».

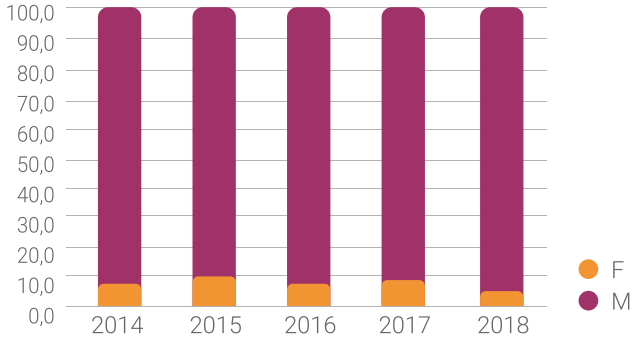
Por su parte, la INDDHH afirma en su Informe Anual de 2018 que persisten deficiencias edilicias y de infraestructura en los centros CIAM, CMC, Preegreso y Cimarrones (Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2018b).

17: Datos entregados en mano por el Observatorio de INISA en reunión con la presidenta del INISA.

Sexo, género, diversidad, edad y nacionalidad

La población en adolescentes y jóvenes privades de libertad, al igual que la adulta, también está mayoritariamente compuesta por varones. A continuación, se detallan comparativamente la evolución por sexo desde 2015 hasta 2018. En julio de 2019 se encontraban privadas de libertad diez mujeres, lo que representa a esa misma fecha el 3,5 % de la población total.

Gráfico 5.
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes por sexo
Fuente: Observatorio INISA: http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalInisa/.



Como se puede observar en el Gráfico 5, la población de mujeres en el sistema presenta una disminución casi continua desde el 2016 al presente.[18]

Fulco mencionó que el sistema no cuenta con población de LGTBQI+, al igual que NNAJ afrodescendientes, y que por este motivo no había una política diseñada para esos grupos específicos. Agregó, además, que ningune de les jóvenes que se encuentran recluides presenta algún tipo de discapacidad. Importa señalar aquí que este es el criterio de la directora y no son datos obtenidos a partir de encuestas de autopercepción.

No fue posible obtener el dato actual de población extranjera, pero en el relevamiento que se hizo entre diciembre de 2017 y marzo de 2018 por Unicef se constató la presencia en el sistema de dos jóvenes nacidos en Brasil y uno nacido en Venezuela (Unicef, 2018).

Con relación a la edad de les NNAJ, el dato obtenido es sobre la evolución 2014-2018 y se detalla en la Tabla 12.

Tabla 12.
Edad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, 2014-2018

Fuente: Observatorio INISA: http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalInisa/.

			Año				
Tipo de medida	Sexo	Edad	2014	2015	2016	2017	2018
Privación de libertad	Varones	13	4	7	6	5	5
		14	29	28	23	19	6
		15	76	73	93	58	23
		16	187	164	161	136	106
		17	345	255	248	236	166
		18	250	249	207	165	162
		Más de 18	63	72	51	54	94
		Total	954	848	789	673	562
	Mujeres	13	1	2			
		14	4	9	5	2	
		15	5	11	10	3	
		16	16	7	14	8	8
		17	16	16	8	13	4
		18	11	13	12	4	5
		Más de 18			1	3	2
		Total	53	58	50	33	19

18: El gráfico original no contaba con totales.

Para este período de tiempo, la edad predominante es de 17 años, tanto para varones como para mujeres. Particularmente, es notable la disminución en la franja de 13 y 14 años en los varones para el año 2018, y la mayor frecuencia de edad se ubica en los 17 y 18 años. En el caso de las mujeres la edad venía siendo más elevada desde años anteriores, pero cabe destacar que en este último año las jóvenes que se encuentran internadas tienen 16 años o más.

Condición jurídica de niños, niñas, adolescentes y jóvenes privados y privadas de libertad

La situación de NNAJ es diferente a la de los y las adultas, porque les primeres se encuentran bajo el régimen del CNA desde el año 2004. En este sentido, actualmente las medidas cautelares no pueden exceder los 150 días, período de tiempo que fue extendido con el ingreso del nuevo CPP a la normativa nacional. Lamentablemente, los y las adolescentes quedaron expuestas a menores garantías en este punto que los y las adultas. Pese a esto, la medida más larga que puede recibir un adolescente es de cinco años y, en tanto es una población que debe estar en el menor contacto posible con el sistema penal, su juicio debe ser más rápido y eficiente.

Si bien el aumento de medidas alternativas ha sido muy pronunciado a partir de 2018, el uso de la prisión preventiva continúa siendo muy elevado en relación con los estándares ratificados por nuestro país.

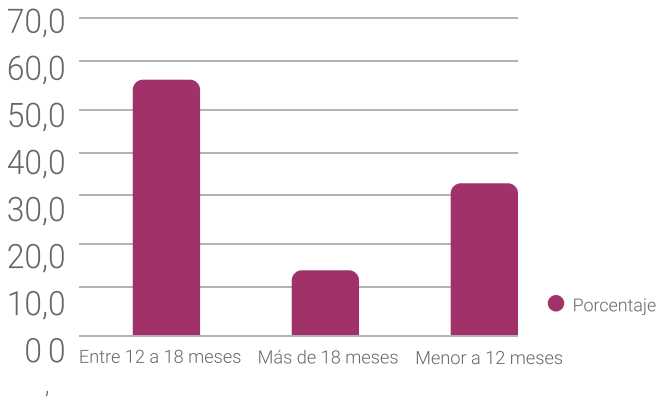
Al 31 de julio de 2019, se encuentran 92 jóvenes con medidas cautelares, seis de elles con prisión domiciliaria y el resto recluides en los centros CIAM, CIAF, Desafío, Ituzaingó y Nuevo Rumbo (Lavalleja). El resto de les jóvenes se encuentra con sentencia dictada (192) y cuatro se hallaban en conducciones al día de la fecha (Unicef, 2018).

La directora de INISA, Gabriela Fulco, destacó como avances importantes en el área jurídico-normativa, la posibilidad de la suspensión del proceso y el control de arresto domiciliario. En el caso de la primera, es Promesem quien se encarga de supervisar cómo evoluciona el adolescente y se trata de trabajar con la familia, trabajando sobre el riesgo de la reincidencia, haciendo énfasis en lo educativo-preventivo. Para la segunda medida, la institución tuvo que crear una oficina dotada de recursos tanto humanos como financieros, ya que le fue adjudicada esta responsabilidad (anteriormente llevada a cabo por la policía), abriendo la posibilidad de reforzar otra medida no privativa de libertad. Esta medida implica, además, visitas a la casa del joven, procurando tener contacto con la familia y pensar conjuntamente las diversas herramientas y recursos disponibles que ya se utilizan en egreso y preegreso.

Por su parte, existe también el mecanismo de solicitud de sustitución de la medida, si bien no se cuenta con cifras exactas, la institución ha mejorado los informes de la junta de tratamiento para presentar ante el poder judicial en paralelo a reforzar y mejorar las medidas alternativas, por lo que ha habido un avance en que el poder judicial otorgue efectivamente la sustitución de medidas privativas de libertad.

En lo relativo a la duración de las sentencias para los ingresos en el primer semestre de 2019, casi el 60 % se encuentra sentenciados/as de 12 a 18 meses, un 12 % más de 18 meses y el resto por menos de 12 meses, como se detalla en el Gráfico 6.

Gráfico 6.
Duración de medidas, ingresos con sentencia, 2019
Fuente: Observatorio INISA: http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalInisa/.



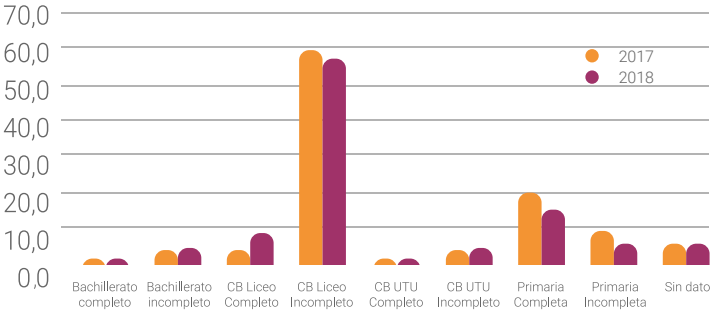
Respecto a la garantía de la debida defensa, en la investigación de Unicef (2018), se constató que une/a de cada cuatro adolescentes no conocía a su abogado o abogada defensora y les que sí le conocieron manifestaron verle poco.

Otro dato importante de este trabajo es que, al momento de la detención, la gran mayoría de les NNAJ (86 %) fueron trasladados a dependencias policiales y no al lugar específico destinado a las detenciones primarias en adolescentes, contraviniendo el artículo 76 del CNA (Uruguay, 2004). Esta cifra aumenta en el interior ya que no existen dependencias especializadas como en Montevideo. Asimismo, uno de cada cuatro adolescentes manifestó no haber ido al médico entre el momento de la detención y la conducción al juzgado (Unicef, 2018).

Educación formal, no formal y trabajo

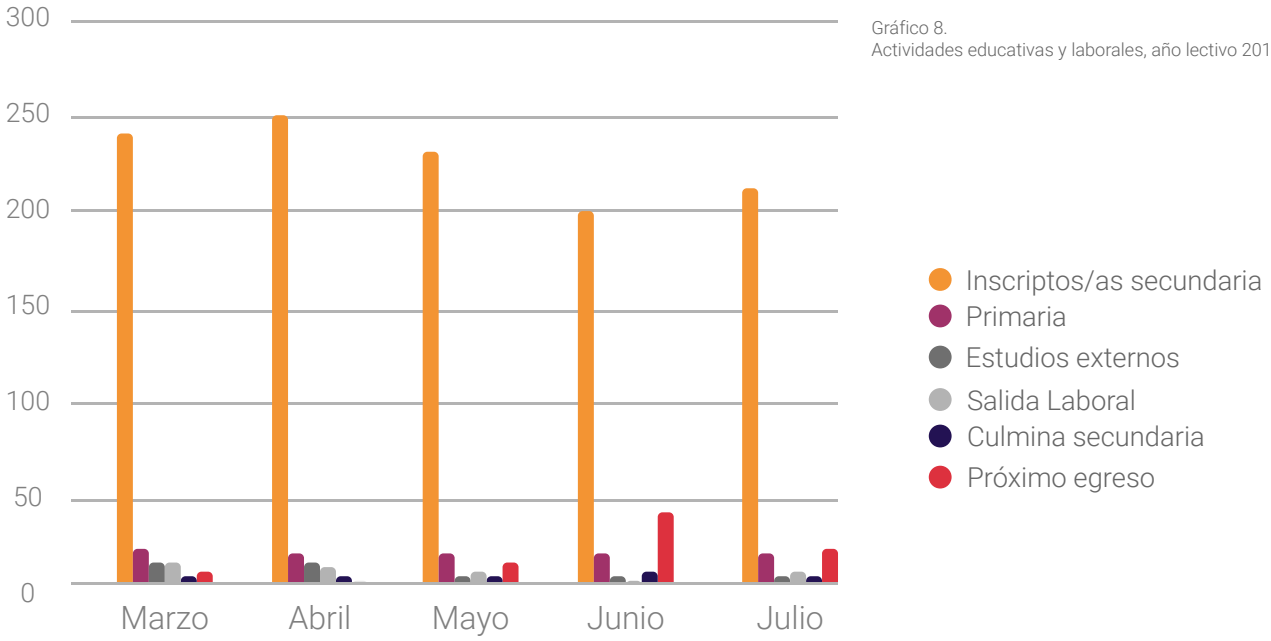
Respecto al acceso a actividades tanto de educación formal como no formal, la directora de INISA afirmó que al 31 de julio de 2019 el 100 % de los jóvenes se encontraba participando en algunas de estas actividades, aunque no fue posible obtener datos que respalden esta afirmación. En el gráfico expuesto a continuación se detalla el nivel educativo alcanzado por les jóvenes para los años 2017 y 2018 mientras se encuentran cumpliendo la medida. Se observa una mejoría en el porcentaje de NNAJ con ciclo básico completo, así como una disminución de jóvenes con primaria completa e incompleta, pudiéndose inferir que hay más jóvenes inscriptos en el ciclo básico del secundario.

Gráfico 7.
Nivel educativo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en INISA
Fuente: Programa Educación INISA



Para el primer semestre de 2019, los datos brindados por el Observatorio del INISA y el Programa de Educación en relación con educación formal y trabajo son los siguientes:

Gráfico 8.
Actividades educativas y laborales, año lectivo 2019



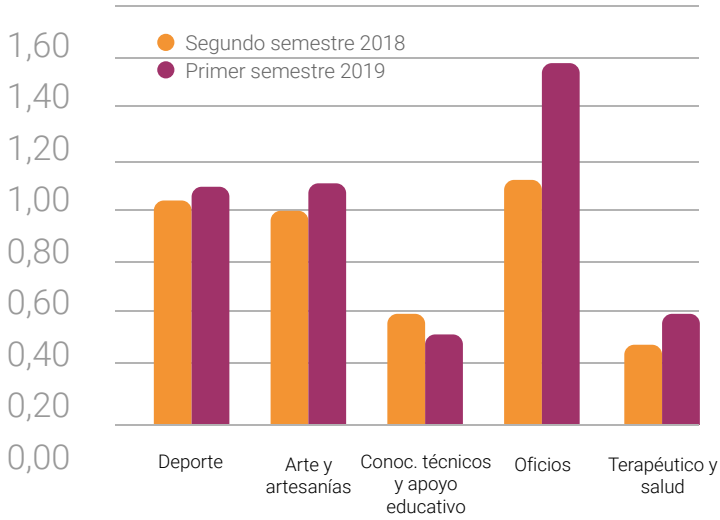
En julio de 2019 la cantidad de adolescentes inscriptos en Primaria es 13, en Secundaria 219, 3 realizan estudios externos, 3 se encuentran en nivelación, 16 jóvenes se niegan a concurrir a estas actividades y 5 se encontraban próximos al egreso. En cuanto al acceso al trabajo, 5 NNAJ se encontraban con salidas laborales, lo que representa un 1,9 % sobre la población total, siendo tal vez el nudo más crítico en relación con la medida socioeducativa. Vale mencionar que, en estos datos brindados sobre actividades, la cantidad total de jóvenes suma 269 y en el dato sobre cantidad de adolescentes privades de libertad en ese momento suma 288 . No sabemos a qué se debe la diferencia.

Con relación al acceso a educación no formal, ya sea talleres de oficios, artísticos, etc., la información estadística que fue compartida no es precisa ni suficientemente detallada.

En la página de oficial de INISA se registran talleres de gastronomía, serigrafía, informática, recreación y deportes varios, autorretrato en contexto de encierro, malabarismo y equilibrio, ajedrez, arte y diseño, música y emociones, peluquería, IM en Clave de Convivencia, curso de hípica, electricidad, molde y confección, plástica, fotografía, tamboriles, mandalas y comunicación, teatro, yoga, entre otros.

En cuáles centros se dictan estas actividades, sus frecuencias, quiénes los dictan (si la propia institución o externas), si son actividades validadas con certificados de participación o capacitación de entidades validadas por el MEC, así como el acceso que tiene cada NNAJ no está disponible de forma detallada. El dato que tenemos disponible es que al menos una vez al mes cada adolescente realiza una de estas actividades. En el Gráfico 9, todos los valores cercanos o superiores a uno demuestran la universalidad de esas actividades en toda la población.

Gráfico 9.
Participación de actividades por adolescente
Fuente: Programa de Educación INISA

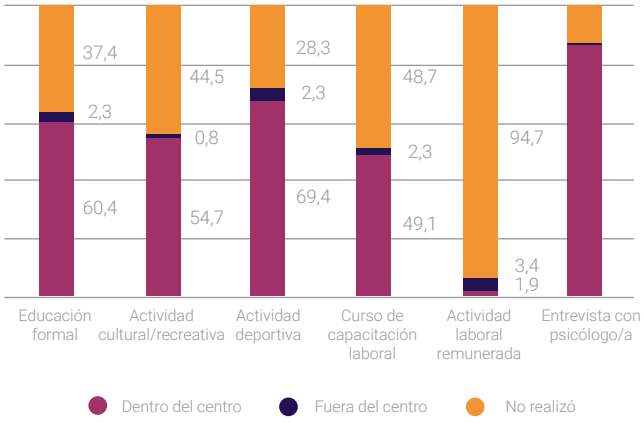


Los datos oficiales muestran un avance importante en términos de acceso a educación formal y no formal, ya que en la consulta hecha por Unicef a les adolescentes privados de libertad en el período diciembre 2017-marzo 2018 afirmaban que padecían muchas horas de encierro, dependiendo del centro en cual se encontraban. Para ser más específicos, el 50,6 % de les encuestades pasaba más de 18 horas en su celda, un 32,8 % entre 12 y 18, y un 14 % menos de 12 horas.

Respecto a las actividades que habían desarrollado en el último mes, un 71 % participaba en actividades deportivas, un 62 % en educación formal y un 56 % en culturales recreativas. En referencia a lo laboral, el 50 % estuvo vinculado a capacitaciones laborales y la actividad remunerada era del 5 %. Se destaca en el informe que la gran mayoría de actividades se llevan a cabo dentro de los centros, contraviniendo las recomendaciones del principio de normalización que sugiere la necesidad de que los jóvenes desarrollen una rutina lo más similar al afuera. Dormir, bañarse, permanecer, alimentarse, estudiar, etc., en el mismo espacio físico no es lo recomendable (Unicef, 2018).

En el Gráfico 10 se detallan las actividades que desarrollaban los jóvenes en ese período.

Gráfico 10
Participación de adolescentes en actividades.
Fuente: Consulta a adolescentes privados de libertad.
Unicef, Uruguay 2018



Salud

La cobertura de salud en INISA depende de la División Salud de la propia institución. Es decir, a diferencia de lo que sucede en el sistema penitenciario de adultos, donde intervienen otras agencias estatales, aquí depende enteramente de INISA.

La directora afirmó que el acceso a la salud se encuentra 100 % cubierto. En cuanto a la alimentación mencionó que existe un cuerpo de nutricionistas y que la comida se caracteriza por ser de calidad y abundante. Tampoco aquí fue posible obtener datos para cotejar esta afirmación.

En referencia a la medicalización de los y las jóvenes, tema que ha sido cuestionado por la INDDHH en reiteradas oportunidades, así como por otros organismos, desde la dirección se afirma que «eso es de otras épocas» y que en la actualidad ya no sucede, ya que existe un registro en la división salud de toda la medicación consumida por les NNAJ. Sin embargo, la consulta a jóvenes privades de libertad de Unicef, se registró que un 56 % consume medicación y se encuentra muy relacionado a la cantidad de horas de encierro (Unicef, 2018).

Respecto al área de salud mental, existe un equipo conformado por 42 psicólogas y psicólogos y 8 trabajadores sociales que fomentan instancias grupales e individuales con el fin de proporcionar un espacio terapéutico con la población.

Lamentablemente, los intentos de autoeliminación continúan siendo elevados, pero vienen disminuyendo pronunciadamente esa tendencia. Cabe destacar que existe un protocolo de intervención para la prevención de intento de autoeliminación (IAE).[19]

En la Tabla 13 se detalla la cantidad de IAE y aquellos consumados.

Tabla 13.
Intentos de autoeliminación y consumados
Fuente: División Salud INISA

Año	Masculino	Femenino	Total anual	Fallecidos
2017	37	25	62	2
2018	50	1	51	3
2019	35	0	35	0
Total Serie:	122	26	148	4

Seguridad, convivencia y régimen de sanciones en los centros

El área de Seguridad también es gestionada por la propia institución. En el único lugar donde hay personal del MI cumpliendo esa función es en el perímetro de los centros.

Consultada sobre esta área, la directora afirmó que el personal del INISA se encuentra específicamente capacitado para dicha tarea y con protocolos elaborados sobre el uso de la fuerza en conjunto con la ONU. Existen protocolos de traslado, tanto para NNAJ sentenciades, así como para aquellos que se encuentran cumpliendo medidas cautelares, y un reglamento provisorio del procedimiento de contención física.[20] Agregó que estos protocolos se encuentran sometidos a revisión, ya que se optó por reformarlos, pero no se ajustan a los estándares ideales, dado que los recursos y condiciones de la Institución aún no pueden adaptarse a un cambio tan radical. Todos los procedimientos como requisas, etc., se registran con cámaras Gopro, con el objetivo de archivarlos para poder consultarlos en caso de denuncias por irregularidades o abusos.

19: http://www.inisa.gub.uy/images/protocolos/1032a.pdf

20: Se pueden consultar en http://www.inisa.gub.uy/index-.php/institucional/norma-vigente-nmu

Respecto a denuncias por malos tratos del personal de seguridad o el funcionariado hacia los/las NNAJ, Fulco afirmó que son cosas que ya no pasaban, que tenía que ver con un cambio cultural en las prácticas institucionales que fueron reforzados por las denuncias efectuadas ante la justicia por la propia y actual gestión, la destitución de algunas y algunos funcionarios y el traslado de aquellas o aquellos que estaban en la gestión cotidiana de los centros y ahora cumplen otras funciones, ya que fueron etiquetades como personal no apto para el trabajo directo.

La convivencia dentro de los centros también se encuentra regulada a través del régimen disciplinario y sanciones que se encuentran estatuidas. En el ingreso al INISA, los/las NNAJ deben ser informados sobre ellas.

En la investigación de Unicef se relevaron algunos datos respecto a convivencia y a la conflictividad dentro de los centros. Con relación a la información sobre las normas y sanciones, el 66 % de los/las adolescentes manifestó tener conocimiento sobre esta y dentro de ese porcentaje, un 80 % dijo haber recibido la información oralmente y un 16 % la recibió en copia impresa (Unicef, 2018). Esto puede ser muy problemático, ya que la oralidad abre posibilidades a la discrecionalidad.

Frente a la pregunta sobre mecanismos para plantear quejas sobre el funcionamiento o situaciones puntuales en el centro, casi el 80 % relató que existen personas referentes a quién dirigirse, pero casi el 74 % nunca acudió a un adulto para mediar el conflicto. Además, el 68,3 % estuvo de acuerdo en la afirmación «Cuando estás preso no podés confiar en nadie en el centro».

En lo relativo a la violencia entre pares y a la violencia ejercida por adultos o adultas sobre los y las jóvenes, los siguientes gráficos explicitan los detalles y frecuencia manifestados por los/las NNAJ encuestados/as (Unicef, 2018).

Gráfico 11.
Situaciones de violencia en centros del INISA
Fuente: Unicef (2018).

En este centro, ¿has sabido de la existencia de algunas de estas situaciones entre adolescentes?

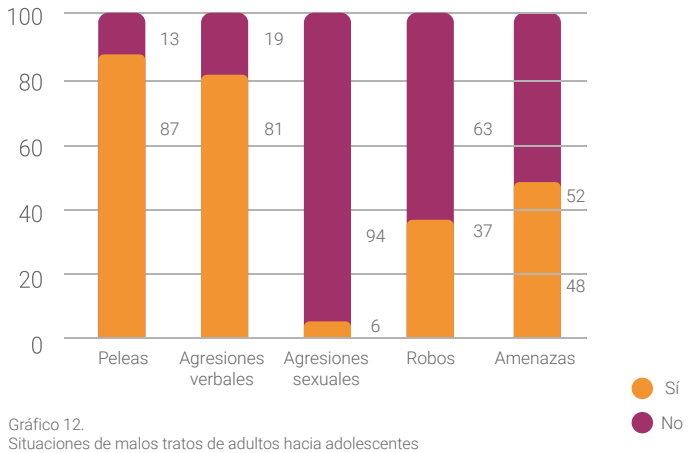
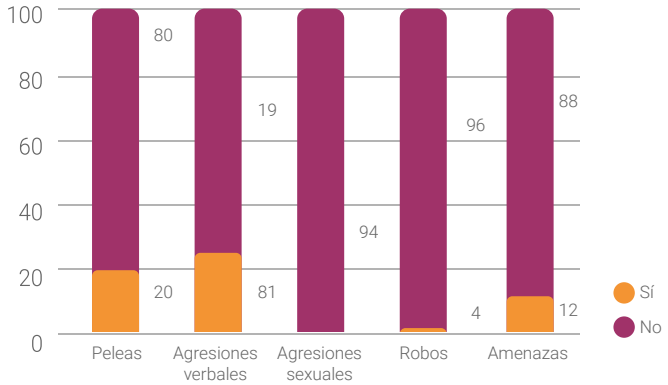


Gráfico 12.
Situaciones de malos tratos de adultos hacia adolescentes
Fuente: Unicef (2018).

En este centro, ¿has sabido de malos tratos de los/as adultos/as a adolescentes?



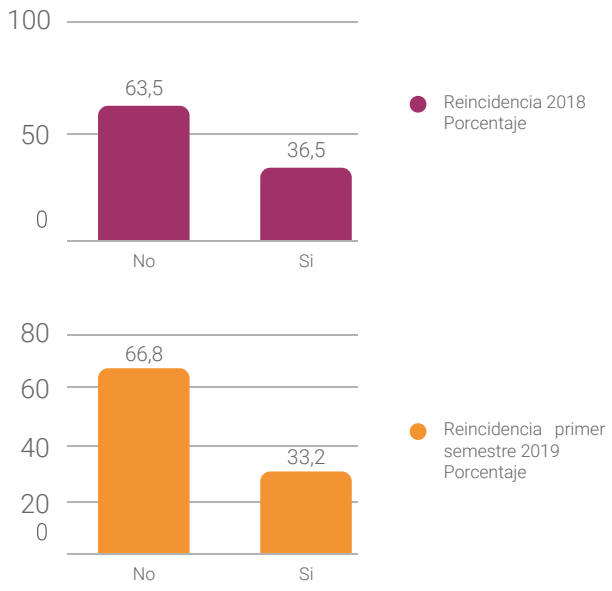
Frente a los problemas de convivencia en los centros, la dirección implementó un programa de Mediación con el objetivo de disminuir la conflictividad entre los/las jóvenes. Asimismo, se creó la figura de delegado o delegada de centro, quién recibe también herramientas para intermediar entre sus pares y la gestión del centro.

Reincidencia

Los datos de reincidencia suelen ser bastante complejos en su medición, porque deberían hacerse periódicamente, estableciendo un margen de tiempo sobre las personas que estuvieron en contacto con el sistema penal y tomando en cuentas diversas variables. En el caso de adolescentes, por ejemplo, no se toma en cuenta si luego de egresar de la medida socioeducativa ingresan al sistema penal adulto.

El observatorio del INISA construyó el dato para brindarle a la consultoría de dos maneras diferentes. La primera toma en cuenta al momento del ingreso si él o la joven ya había tenido contacto con la institución, contabilizando el último ingreso de cada adolescente en el año. Los datos para el 2018 y primer semestre de 2019 son los que muestran los gráficos 13 y 14.

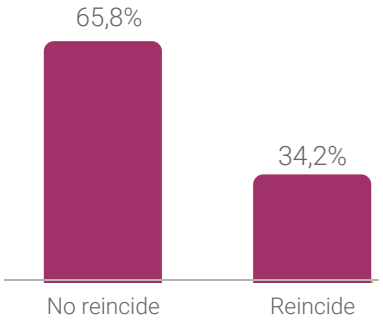
Gráficos 13 y 14.
Reincidencia de adolescentes que egresan de medidas privativas de la libertad, 2018 y primer semestre de 2019 (en porcentaje).



Fuente: elaboración Observatorio del INISA a partir de datos suministrados por el Sistema de Información Para la Infancia (SIPI): http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portalInisa/.

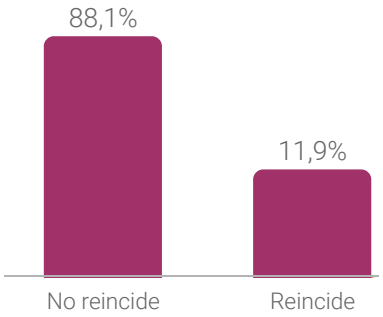
Para la segunda forma de construir el dato, tomaron en cuenta la cantidad de adolescentes que egresaron en 2015 siendo menores de 18 años y reingresaron en un período de 12 meses a la institución. En este caso se toma en cuenta aquellos que egresaron de una medida privativa de libertad y de una de sus alternativas, como se ve en el Gráfico 15.

Gráfico 15.
Reincidencia de adolescentes que egresan de medidas privativas de la libertad, 2015



Fuente: elaboración Observatorio del INISA a partir de datos del SIPI

Gráfico 16.
Reincidencia de adolescentes que egresan de medidas no privativas de la libertad, 2015



Fuente: elaboración Observatorio INISA a partir de datos suministrados del SIPI

Como muestran los gráficos 13 al 16, aquellos/as jóvenes que han egresado de medidas alternativas a la privación de libertad representan un tercio en referencia a les NNAJ que estuvieron internados/as.

Medidas alternativas

Tomando en cuenta los gráficos anteriores, las medidas alternativas evidentemente son más eficientes en relación con la reincidencia de los y las jóvenes.

Como se ha mencionado al comienzo de esta sección, se viene registrando un descenso en relación con la cantidad de jóvenes con medidas judiciales. Al 31 de julio de 2019, 282 jóvenes se encuentran bajo una medida no privativa de libertad (162 bajo la órbita del INISA y 120 bajo la órbita del convenio con el INAU), lo que representa el 49,5 % de la población, registrándose un pico histórico de la proporción entre medidas privativas y las alternativas, ya que en años anteriores las sentencias que implicaban reclusión eran mucho más elevadas sobre aquellas que dictaban medidas alternativas.

Consultada sobre este tema, la directora entiende que este avance se debe al esfuerzo institucional que ha hecho la Institución por mejorar y reforzar aquellas medidas alternativas a la privación de libertad. En ese sentido, el INISA elaboró junto con Unicef, el PJ, el INAU y Anong Uruguay un modelo de intervención para sanciones no privativas de libertad que se puso en práctica a partir de 2018[21]. Con el apoyo de Unicef se hará una segunda fase de evaluación de su desarrollo. El objetivo es reducir al mínimo las sentencias que impliquen reclusión, tal y como mandata el CNA donde la medida privativa de libertad debe ser el último recurso utilizado por el poder judicial.

Sobre el proceso de autonomía del INAU, la directora mencionó que la idea es ir tomando la conducción y ejecución de las medidas alternativas en el resto del país paulatinamente.

Logros y desafíos pendientes

Uno de los logros más destacables que plantea la directora es el cambio en la cultura y práctica institucional, aludiendo a que la perspectiva actualmente tiene un fuerte componente transversal de DDHH. Cuando asumió la gestión en 2015, el panorama era muy complejo y la estructura administrativa, el diseño de las propias medidas socioeducativas (tanto privativas como no privativas de libertad) presentaba serios problemas y hubo que armarlas desde cero en algunos casos y reformarlas en otros.

La capacitación para los funcionarios y funcionarias de la institución fue y sigue siendo un punto clave. En ese sentido hay dos componentes clave que se están desarrollando con apoyo de la cooperación internacional. Uno se vincula al armado de la malla curricular de medidas alternativas con la colaboración del proyecto Eurosocial. El otro con el apoyo del proyecto PACTO e implica la creación de una academia especializada con el objetivo de mejorar el nivel de todo el personal, pero sobre todos para aquellos y aquellas que están en contacto directo con los y las jóvenes.

Independientemente de estos proyectos, subrayó que INISA se ha hecho cargo de pagar la formación de operadores, a través del Programa de culminación de Estudios Secundarios (Proces), y próximamente 74 de elles culminará cuarto año de liceo. Se logró además que el requisito para nuevos ingresos sea ciclo básico.

21: Disponible en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_-num.php?explnum_id=190

En el caso de los y las directoras de los centros, este año tienen previsto llevar a cabo un curso de capacitación específico y para el final del quinquenio proponer que deban tener nivel de Bachillerato para concursar por el cargo.

Afirmó además que el personal es evaluado una vez por año por los responsables del centro y actualmente se están solicitando evaluaciones de forma semestral.

Otro logro que atribuyó a la gestión fue el cierre de varios centros que estaban muy por debajo de los estándares mínimos y que el proyecto de los dos centros en la Colonia Berro permitirá el cierre de definitivo de las viejas estructuras que datan de 1900.

La directora concluyó que queda mucho trabajo por hacer, especialmente cuando se trabaja con esta población, pero apuntó al reforzamiento del trabajo emprendido.

En materia de normativa, comentó que en el Consejo Honorario Consultivo se encuentra trabajando sobre tres proyectos nodales que tendrían un fuerte impacto en el sistema penal juvenil, aunque es muy probable que quede para la siguiente gestión. Uno de ellos tiene que ver con la eliminación de la Ley n.º 19055 (Uruguay, 2013c), que establece preceptiva la privación de libertad con una duración mayor a 12 meses. El segundo se vincula con la introducción del juicio abreviado para adolescentes, herramienta que se encuentra disponible dentro del CPP para adultos y adultas. El tercero se relaciona con la idea de poder escalar la edad de punibilidad a 14 (actualmente la edad mínima para juzgar es de 13 años).

El presupuesto continúa siendo deficiente para una transformación estructural del sistema porque influye directamente en la calidad de las medidas, en la infraestructura de los centros, así como en la capacitación permanente que debe recibir el personal.

4.

riesgos asociados a la posible aprobación de la reforma constitucional "Vivir sin miedo"[22]

El sistema penal en su conjunto se encuentra subordinado y en una relación dialéctica permanente con el orden social establecido. Es decir, se encuentra vertebrado e influenciado por el sistema hegemónico social, cultural, económico y político. Por lo tanto, los cambios en la penalidad no son ajenos a las transformaciones en los demás ámbitos definidos. En los hechos son consecuencia y producto de estos. La entrada en vigencia del neoliberalismo ante la caída de los estados de bienestar welfaristas, modificó muchos aspectos respecto a la concepción y práctica de la gestión estatal en general y el de la conflictividad social en particular. En este sentido, Lois Wacquant (2010) analiza el desarrollo del régimen neoliberal —y lo define como un proyecto político trasnacional— que articula cuatro lógicas institucionales con implicancia directa en la transformación sufrida por el Estado, luego de la caída del Welfare State. Estos cuatro ejes descansan en: a) desregulación económica, librada a las reglas y formas de funcionamiento del mercado; b) descentralización, retracción y recomposición del Estado de bienestar, estableciendo relaciones clientelares —y no entre ciudadanos y ciudadanas— con las clases más vulnerables y reduciendo sus políticas de corte social; y

c) Un aparato penal expansivo, intrusivo y proactivo que legitima al Estado desde las diversas intervenciones disciplinarias y de control sobre la población que se encuentra en condiciones de precariedad. Wacquant comprende la expansión y mutación del sistema penal como un «ingrediente» del neoliberalismo, régimen que además refleja el pensamiento hegemónico de una élite dominante. A consecuencia de lo anterior,

la aplicación de estas nuevas políticas punitivas se ha traducido, invariablemente, en la ampliación y el fortalecimiento de la red policial, un endurecimiento y aceleramiento de los procesos judiciales y, al final de la cadena penal, un aumento absurdo de la población

22: Esta sección fue preparada en los meses previos a octubre de 2019, cuando este plebiscito fue rechazado por la ciudadanía.

carcelaria, a pesar de que su efecto en la incidencia de los delitos nunca se ha determinado más que a través de la mera proclamación y sin que nadie haya planteado la cuestión de la carga financiera, el coste social y las consecuencias cívicas que implican esas medidas (Wacquant, 2010, p. 31).

David Garland (2005) entiende, por su parte, que la penalidad se ha ido modificando en función de otros factores económicos, sociales y culturales, característicos de la modernidad tardía. En este sentido menciona dos procesos que determinan la construcción de nuevas prácticas penales. En primer lugar, las altas tasas de delitos como hecho social y su normalización e incorporación a la vida cotidiana. Y, en segundo lugar, la deslegitimación y pérdida de credibilidad en la efectividad del sistema penal estatal. A su vez, estos elementos fomentan transformaciones en las pautas culturales, sociales y políticas. Las altas tasas de delito promueven sentimientos colectivos de miedo e indignación. El delito se politiza y se trabaja a través de la emocionalidad. Uno de los cambios más notorios es el rol que pasa a cumplir la víctima, despertando el interés de muchos políticos para su utilización en la opinión pública. Lo que antes era una cuestión individual y particular, ahora pasa a ser una experiencia colectiva y general, reforzada por los medios masivos de comunicación. Se modifica la percepción de las clases medias acerca de la intervención que se debe hacer con una persona que cometió una infracción, e inclusive sobre el control que se debe ejercer sobre la población.

Garland, al igual que Wacquant, entiende que la consecuencia de los cambios producidos en todos los componentes que ha descrito es la expansión de la cultura punitiva y dispositivos de control, el endurecimiento de las penas, entre otros, «la modalidad penal no solo se ha hecho más prominente, sino que se ha vuelto más punitiva, más expresiva, más centrada en la seguridad. Se han priorizado preocupaciones distintivamente «penales», como la menor elegibilidad, la certeza y rigidez del castigo, la condena y el tratamiento severo de los delincuentes y la protección del público» (Garland, 2005, p. 287).

Nuestro país, por supuesto, no ha sido ajeno a estos procesos. No obstante, la llegada del Frente Amplio al gobierno en 2005, implicó un cambio significativo en la conducción del Estado, en especial en el área social, deteriorada tras décadas de gobiernos neoliberales.

Estrictamente en temas securitarios, la primera gestión del MI (2005-2010), promovió un enfoque más antipunitivista que gobiernos anteriores, pero no logró instalar una discusión profunda en torno a la gestión de la conflictividad y control social. Por lo tanto, la ejecución de políticas alternativas fue muy pequeña o focalizada.

La agenda de seguridad, terreno candente en la arena política electoral, sin escapar a la tendencia regional y mundial, fue rápidamente capitalizada por los medios hegemónicos de comunicación y sectores conservadores, generando e instalando un discurso catastrófico que encendió la alarma social y modificó las exigencias respecto a la intervención y formas de administrar el dolor.

A partir de 2010, Uruguay presenta contradicciones en su política de justicia y seguridad. Por un lado, se cristalizan algunas políticas de prevención del delito en línea con el período de gobierno anterior; pero a su vez, se endurece la mirada penal, aprobándose leyes regresivas de corte punitivo y retroalimentando el discurso de la necesidad de políticas de mano dura para combatir la criminalidad. Por acción y omisión de algunos actores claves, la agenda de seguridad quedó limitada y anclada a la órbita del Ministerio del Interior, quedando por fuera el concepto de multidimensionalidad para comprender fenómenos tan complejos como el de la violencia y la criminalidad, así como la necesidad de la multiagencialidad para efectivamente abordarlos. En este punto, a pesar de experiencias puntuales aisladas, es importante señalar la ausencia de una agenda de seguridad en organismos de protección social, lo cual ha incidido en la policialización de la seguridad en nuestro país, en detrimento de una mirada integral sobre esta materia.
Lo expuesto hasta ahora, muy lejos de minimizar el estado de situación y la necesidad urgente de intervenir, intenta promover otras formas de repensar

esta problemática, con algunos argumentos que serán desarrollados en los últimos párrafos de este trabajo.

Más allá de los retrocesos y el giro punitivo al que estamos asistiendo, existen algunos diagnósticos y cambios producidos en el ámbito del sistema penal que permiten elaborar argumentos sobre la reforma constitucional que se someterá a votación con las próximas elecciones nacionales.

El sistema penal uruguayo ha atravesado una serie de transformaciones respaldadas por la evidencia empírica en los órdenes que lo conforman: Justicia, Policía y sistema penitenciario. En vista de la dirección de los cambios operados en estos órdenes, la eventual aprobación de la reforma Vivir sin Miedo, impulsada por buena parte del Partido Nacional, constituye un preocupante riesgo de retroceso en materia penal para nuestro país.

4.1 la reclusión permanente y la eliminación de derechos liberatorios

Abordaremos en primer lugar dos medidas regresivas propuestas por la reforma Vivir sin Miedo que tendrán un efecto inmediato sobre el volumen de personas privadas de libertad. La primera de ellas es la reclusión permanente, en algunos casos revisable:

(Reclusión Permanente Revisable) El que, luego de haber cometido el delito de violación o abuso sexual sobre un menor de edad, cometiera el delito de homicidio contra la misma persona, será penado con reclusión permanente.
La misma pena se le aplicará a aquel que cometa homicidio muy especialmente agravado de acuerdo a lo establecido por el artículo 312 de Código Penal en su numeral 2, o el homicidio muy especialmente agravado previsto por el artículo 312 del Código Penal en su numeral 6.

La imposición de esta pena importa la privación permanente de la libertad o hasta la rehabilitación comprobada del mismo, bajo un régimen especial de cumplimiento que se rige por las siguientes reglas:

a. Solo podrá ser revisada a partir de los 30 años.
b. La Suprema Corte de Justicia podrá establecer, a partir de los 30 años, la liberación del penado en caso de acreditarse que el mismo está plenamente rehabilitado. A tales efectos recabará el dictamen del Cuerpo Asesor para penados a reclusión permanente, que se creará especialmente.

La tentativa de dichas conductas será castigada con una pena de la mitad a las dos terceras partes de la pena máxima prevista para los homicidios muy especialmente agravados.

2.º El Poder Ejecutivo reglamentará la integración y el funcionamiento del Cuerpo Asesor para penados a reclusión permanente (Vivir sin Miedo, 2019).

La segunda es la eliminación de derechos liberatorios o sustitutivos a la privación de libertad para algunos delitos:

(Cumplimiento efectivo de las penas) El que hubiere sido condenado por sentencia firme por cualquiera de los siguientes delitos: violación (artículo 272 del Código Penal), abuso sexual (artículos 272 Bis y 272 Ter (sic) del Código Penal en redacción dada por la ley 19.580), rapiña (artículo 3442 del Código Penal), copamiento (artículo 344 Bis del Código Penal), extorsión (artículo 345 del Código Penal), secuestro (artículo 346 del Código Penal), homicidio con circunstancias agravantes especiales y con circunstancias agravantes muy especiales (artículos 310 Bis, 311 y 312 del Código Penal), trata de personas (artículos 78 y 79 de la ley 18.250), o por delitos de tráfico de estupefacientes previstos por los artículos 30 a 35 Bis del Decreto-Ley 14.294 con sus modificativas y concordantes, no le serán aplicables los institutos de libertad anticipada, vigilada y vigilada intensiva, ni ningún otro beneficio liberatorio o sustitutivo de la privación de libertad, debiendo cumplirse en todos los casos la pena dispuesta en forma efectiva.

Tampoco corresponderá la libertad anticipada cuando se haya acordado con el Ministerio Público pena de cumplimiento efectivo en proceso abreviado (Vivir sin Miedo, 2019).

Advertimos varios riesgos en las modificaciones constitucionales propuestas por la reforma Vivir sin Miedo.

La reclusión permanente[23] y la eliminación de derechos liberatorios o sustitutivos de la privación de libertad, contravienen convenios internacionales ratificados por nuestro país. Las Reglas Mandela establecen que: «Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario» (ONU, 2015, Regla 1).

Primero, la cadena perpetua es inhumana porque priva al recluso permanentemente de un derecho humano fundamental: su libertad. En segundo lugar, la cadena perpetua es denigrante, porque priva al recluso permanentemente de su autonomía personal. Recluir a una persona por el resto de su vida anula, justamente, su condición de persona en tanto miembro de una comunidad social y política, privándola de su dignidad y condición humana. Finalmente, la cadena perpetua es cruel, porque la falta de contacto con el exterior y posibilidad de jamás volver a recuperar la libertad causa graves padecimientos psíquicos en el recluso. La reclusión permanente produce desesperanza, desmotivación y desánimo, relacionados a la falta de expectativas de recobrar la libertad. La vida en condiciones de encierro y disciplinamiento permanente, características que definen las prisiones de nuestro país. Adicionalmente, también es cruel porque deteriora la personalidad del recluso y sus habilidades cognitivas y sociales, al quitarle la posibilidad de reinserción y vinculación con el medio exterior.

Lo anterior está respaldado por un importante cuerpo de evidencia empírica, que apuntan al agudo sufrimiento psicológico de las personas que cumplen penas de privación de libertad de larga duración, al aumento significativo de las tasas de suicidio en estos casos, y al descenso del rendimiento cognitivo. A pesar de que son pocos los estudios experimentales y longitudinales existentes, la literatura especializada coincide en el efecto negativo de las largas condenas sobre la salud mental de quienes las enfrentan. Así, se ha observado que uno de cada siete reclusos presenta problemas de salud mental (Fazel y Baillargeon, 2011; Fazel y Danesh, 2002), y que en general la prisión conduce a depresión, ansiedad, apatía, desórdenes de personalidad, dependencia al alcohol y las drogas y problemas cognitivos (Rasch, 1981). Así, por ejemplo, una encuesta hecha a 1055 reclusos varones que cumplían condenas de larga duración en once países europeos (Dudeck y otros, 2011) concluyó que estos experimentaron en promedio tres eventos traumáticos durante su reclusión y, como consecuencia, el 14 % de ellos presentaba estrés postraumático. Más del 50 % de ellos presentaban necesidad de tratamiento psicológico, y un tercio había cometido al menos un intento de suicidio. Una revisión de la literatura (Spasova, 2017) sobre el efecto de la reclusión sobre la salud mental de las personas privadas de libertad, es ilustrativa sobre los riesgos de la privación de libertad sobre las personas penadas con prisión (Cuadro 1).

Si las condenas regulares en prisión suponen estos riesgos, que suponen violaciones de las propias Reglas Mandela (ONU, 2015) en tanto medidas crueles, inhumanas y degradantes, se deduce que la posibilidad de enfrentar la reclusión permanente no haría otra cosa que profundizar estos efectos negativos. Asimismo, de ser aprobada, la reforma constitucional produciría efectos contrarios a lo expresado en el artículo 26 de la propia Constitución de la República Oriental del Uruguay: «En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, sino para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito» (Uruguay, 1967). La imposición

23: El hecho de que esta se defina como «revisable» no excluye la posibilidad de que la reclusión resulte de hecho permanente, ante un dictamen desfavorable del cuerpo asesor.

Autor/autores*	Diseño del estudio	Efecto de la prisión en la salud mental
de Viggiani, 2007	Entrevistas semi-estructuradas y grupos focales	Malas condiciones de la vida en la prisión producen comportamiento antisocial, perturbaciones psicológicas, inestabilidad emocional, falta de motivación, deterioro de la voluntad de vivir, tristeza, ira, insomnio, depresión y paranoia.
Joint Committee on Human Rights, 2004	Informe	El hacinamiento aumenta el riesgo de autolesiones, suicidio y desórdenes mentales.
Yang et al., 2009	Estudio cualitativo con grupos focales y entrevistas	La falta de contacto con el mundo exterior produce sensación de soledad y aislamiento, y en algunos casos sensaciones similares al duelo.
Douglas, Plugge, y Fitzpatrick, 2009	Estudio cualitativo con grupos focales y entrevistas individuales	La prohibición de utilizar objetos personales en la prisión produce sensación de ira y desconfianza con otras personas.
Nurse, 2003	Estudio cualitativo con grupos focales de recursos	La falta de estímulos mentales y de actividad, produce sensación de ira, estrés y frustración.
Singleton, Meltzer, y Gatward, 2009	Informe basado en 3000 entrevistas	Los reclusos en situación de aislamiento tienen altas probabilidades de experimentar episodios psicóticos.
Cope, 2003	Estudio cualitativo	Largos períodos de reclusión en celdas aumentan el riesgo de autolesiones y consumo problemático de drogas.
Jordan, 2011	Revisión de la literatura	La falta de actividad asociada a la vida en prisión produce un deterioro de las funciones cognitivas de los reclusos.

Cuadro 1.
Efecto de la experiencia de reclusión sobre la salud mental de personas privadas de libertad.

* Referencias en el artículo original (Spasova, 2017).
Fuente: adaptado de Spasova (2017).

de un trato cruel, inhumano y degradante como la reclusión permanente va en contra del principio humanista que inspira nuestra carta magna.

En segundo lugar, además de violar los principios establecidos en las Reglas Mandela (ONU, 2015) y la propia Constitución Nacional, la propuesta de reforma constitucional contradice las Reglas mínimas de la ONU sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (ONU, 1990a). En particular, la propuesta de quitar derechos liberatorios o sustitutivos a la privación de libertad a reclusos/as condenados/as a prisión por algunos delitos, constituye una vulneración de derechos consagrados en las Reglas de Tokio y en nuestra legislación nacional (Ley n.º 17726) (Uruguay, 2003a).

Un argumento que merece consideración se relaciona con el impacto de medidas privativas de libertad contra medidas no privativas de libertad sobre la reincidencia. La mayoría de las revisiones bibliográficas y meta-análisis no son concluyentes en cuanto al efecto de ambas sanciones sobre el riesgo de reincidir en conductas delictivas (Nagin, Cullen y Jonson, 2009). Esto se debe al bajo número de estudios de calidad (experimentales) que permitan alcanzar conclusiones sólidas. Sin embargo, la mayoría de estudios cuasiexperimentales apuntan a un menor riesgo de reincidencia en individuos sujetos a sanciones no privativas de la libertad (Villetaz, Gilléron y Killias, 2015). Así, por ejemplo, Cassia Spohn y David Holleran (2002) compararon data de reincidencia de 776 infractores sentenciados a *probation* (libertad vigilada) contra 301 sentenciados a prisión durante 48 meses. Los autores no encontraron evidencia de que la prisión reduzca el riesgo de reincidencia. Por el contrario, los ofensores sentenciados a prisión presentaron mayores tasas de reincidencia (y reincidieron más rápidamente) que

aquellos sujetos a probation (Spohn y Holleran, 2002). Resultados similares fueron observados en Holanda, donde un estudio analizó 1475 infractores primarios sentenciados a prisión contra 1315 infractores con medidas sustitutivas a la prisión. Los autores observaron el riesgo de reincidencia en los tres años posteriores a la finalización de la condena en ambos grupos, observando mayores tasas de reincidencia en el primer grupo en comparación con el segundo (Nieuwbeerta, Nagin y Blokland, 2009).

Una vez más, este último punto invita a reflexionar sobre el espíritu de las medidas impulsadas en la propuesta de reforma constitucional a la luz de los principios cristalizados en nuestra constitución. Recordemos que el artículo 26 de nuestra Constitución (Uruguay, 1967) sostiene que las cárceles deberán asegurar la ·reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito». La profilaxis del delito refiere a su prevención en el futuro, es decir, la reincidencia. ¿Por qué, entonces, debería Uruguay reglamentar medidas como la reclusión permanente revisable y quitar beneficios sustitutivos a la privación de libertad, que justamente presentan mayores probabilidades de producir reincidencia delictiva?

La utilización de la cárcel como dispositivo de castigo debería utilizarse en la menor medida posible, ya que su eficiencia es realmente cuestionada y la aplicación del dolor que allí se produce es deshumanizante. «Las prisiones no rehabilitan, no cumplen una función de prevención general, tampoco funcionan como incapacitación y no sirven para cumplir con un ideal de justicia. Una vez construidas son irreversibles, además son insaciables, inhumanas, contradicen los valores básicos y no ayudan a las víctimas. Finalmente, existen otras formas de resolver el problema de la masificación» (Mathiesen, 2004).

En un nivel práctico, varios aspectos incluidos en la propuesta de reforma constitucional son discutibles. El primero se vincula a la reclusión permanente revisable. El texto de la propuesta señala que el Poder Ejecutivo reglamentará la integración y el funcionamiento de un cuerpo asesor encargado de revisar si los penados están rehabilitados o no. Sin embargo, en ninguna parte de la propuesta se desarrollan los cometidos de este cuerpo asesor. ¿Quiénes lo integrarán? ¿Cuál será su dinámica de funcionamiento? ¿Cada cuánto sesionará? ¿A qué criterios responde? ¿Quién supervisará su actuación? ¿Con qué mirada sobre la rehabilitación se juzgará si un individuo está rehabilitado o no? Otorgar potestades en la Constitución a un grupo de personas que decidirá sobre la vida de otras, sin definir su perfil, cometidos, criterios de actuación y dinámica de funcionamiento, resulta irresponsable y poco transparente para un sistema penal que ha hecho esfuerzos considerables por alcanzar mayores grados de transparencia y brindar garantías a las personas procesadas.

Por otro lado, la propuesta de eliminar los beneficios liberatorios conlleva un serio problema en términos de convivencia dentro de la cárcel. En muchos casos, la reducción de la pena se obtiene por buena conducta. Lo siguiente es especulativo, pero ¿qué impacto tendría sobre la convivencia entre privados de libertad el hecho de que la buena conducta no garantice la salida anticipada?

4.2

los problemas de las Fuerzas Armadas actuando en seguridad pública y los allanamientos nocturnos

Mientras que las propuestas de reglamentar la reclusión permanente revisable y la eliminación de beneficios liberatorios para determinados delitos podrían entenderse vinculadas a las esferas judicial y penitenciaria, las otras dos propuestas de la reforma Vivir sin Miedo corresponden a la actuación policial. Se trata de la creación de una Guardia Nacional integrada por militares para cumplir tareas de seguridad pública, y la posibilidad de realizar allanamientos nocturnos. Ambas iniciativas se proponen como medidas de combate al narcotráfico y al crimen organizado, desde premisas alineadas con las políticas de «mano dura» que no han tenido otro efecto más que recrudecer la violencia, el delito y las violaciones de derechos humanos en la región.

La primera de estas dos medidas propone lo siguiente:

1.º Créase la Guardia Nacional como cuerpo especial de las Fuerzas Armadas, con atribuciones y cometidos en materia de Seguridad Pública. Dependerá funcionalmente del Ministerio de Defensa y la coordinación operativa se hará con el Ministerio del Interior en la forma que disponga el Poder Ejecutivo. […]

3.º Son competencias de la Guardia Nacional:

- Velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes de la República.
- Amparar a las personas en el ejercicio de sus derechos individuales, susceptibles de ser vulnerados por conductas delictivas.
- Llevar a cabo todas las acciones necesarias para combatir el narcotráfico y todas las manifestaciones de crimen organizado.
- Participar en la acción preventiva, disuasiva y represiva tendiente a impedir la comisión de delitos, faltas o infracciones, en especial en aquellas zonas del país donde se registra un alto índice delictivo.
- Realizar todas las demás tareas tendientes a la preservación del orden y la tranquilidad pública que le encomiende el Poder Ejecutivo.

El Poder Ejecutivo coordinará la actuación de la Guardia Nacional con las demás fuerzas policiales con cometidos concurrentes, así como su relacionamiento y colaboración con el Poder Judicial.

4.º Los efectivos recibirán la formación intensiva previa para sus nuevos cometidos, siguiendo estrictos criterios de capacitación y especialización, hasta completar una dotación de 2000 efectivos.

5.º Serán principios básicos de actuación de los integrantes de la Guardia Nacional: el estricto apego a la Constitución y a las leyes de la República y la sujeción a las reglas de actuación y de conducta de la Ley n.º 18315 (Ley de Procedimiento Policial) (Vivir sin Miedo, 2019).

Por otra parte, la reforma Vivir sin Miedo propone habilitar allanamientos nocturnos con el argumento de que esto tendrá un impacto positivo sobre el volumen del narcotráfico en nuestro país: «Artículo 1.º Agrégase al artículo 11 de la Constitución el siguiente inciso: "No obstante, la ley podrá regular el allanamiento nocturno, para los casos en que el juez actuante tenga fundadas sospechas que se están cometiendo delitos"» (Vivir sin Miedo, 2019).

De ser aprobada la propuesta de reforma constitucional, estas dos medidas tendrán un impacto directo y negativo sobre el sistema penitenciario. Se trata de respuestas puramente reactivas frente al fenómeno del crimen organizado y el narcotráfico, que repercutirán en un aumento del volumen de personas privadas de libertad. Las intervenciones exitosas en este tipo de delitos se conocen como *estrategias de disuasión focalizada*. Combinan, por un lado, la actuación policial y, por otro, acciones de protección social multiagencial. La primera consiste

en una intervención policial rápida, focalizada en infractores de alto riesgo y territorios de alta vulnerabilidad, orientada a incapacitar y, en la medida de lo posible, disuadir la incidencia en trayectorias delictivas por parte de personas vinculadas en redes criminales. Inmediatamente, una batería de organismos sociales y programas de protección, abordan este territorio buscando mitigar los efectos de la intervención policial (por ejemplo, desestructuración de mercados ilegales y de canales de ingreso económico para las familias), y abriendo oportunidades de inserción social en el marco de la legalidad para quienes viven allí.

Importa señalar que este tipo de intervenciones son exitosas en la reducción del narcotráfico y del crimen organizado, pero también en la reducción de delitos violentos en general. Un metanálisis elaborado por Anthony Braga y David Weisburd (2012) es concluyente respecto al impacto de este tipo de intervenciones, como se resumen en el Cuadro 2.

Cuadro 2.
Impacto de estrategias de disuasión focalizada

Fuente: Braga y Weisburd (2012).

Intervención	Impacto
Operation Ceasefire (Boston)	Reducciones significativas del 63 % en los homicidios juveniles, 25 % de reducción en lesiones, 32 % en llamadas al 911 reportando tiroteos
Indianapolis Violence Reduction Partnership (Indianapolis)	Reducción significativa del 34 % en homicidios
Operation Peacekeeper (California)	Reducción significativa del 42 % en homicidios llevados a cabo con armas de fuego
Project Safe Neighborhoods (Massachusetts)	Reducción significativa del 44 % en riñas y lesiones
Cincinatti Initiative to Reduce Violence (Cincinnati)	Reducción significativa del 35 % en homicidios
Operation Ceasefire (New Jersey)	No se registraron reducciones significativas en tiroteos (objetivo del programa)
Operation Ceasefire (Los Angeles)	Reducción significativa de delitos violentos, actividad de pandillas y delitos que involucran armas
Project Safe Neighborhoods (Chicago)	Reducción significativa del 37 % en homicidios
Drug Market Intervention (Nashville)	Reducción significativa del 55 % en posesión ilegal de narcóticos, 37 % de delitos de narcomenudeo, y 28 % de los delitos contra la propiedad
Drug Market Intervention (Illinois)	Reducción significativa del 22 % en delitos no violentos

Ni la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, ni la realización de allanamientos nocturnos, atienden a las recomendaciones de la evidencia empírica para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Se trata de medidas reactivas que no prevén acciones multiagenciales de protección social en los territorios de intervención. Por el contrario, estas medidas están en línea con políticas de mano dura, cuyos efectos no harían más que engrosar el volumen de personas privadas de libertad, agravando los problemas que presenta nuestro sistema penitenciario en la actualidad.

Además de ir en contra de las recomendaciones de la evidencia empírica, resulta especialmente preocupante el involucramiento de militares en tareas de seguridad interna. América Latina alberga el 13 % de la población mundial. Sin embargo, registra el 37 % de víctimas de homicidio en todo el mundo (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2019). En este contexto de violencia exacerbada, varios países han optado por asignar a las fuerzas armadas tareas de seguridad interna. Así, veintisiete de los 34 países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) han optado por involucrar militares en tareas típicamente policiales (Coimbra, 2012). Ello puede explicarse por el intento de los gobiernos de responder rápidamente a una creciente demanda ciudadana por acabar rápidamente con la violencia, el crimen y la inseguridad, que desde hace varios años constituyen una de las principales preocupaciones de la ciudadanía. Por otra parte, las fuerzas policiales del continente se han visto desbordadas operativamente ante la creciente presencia de grupos de crimen organizado y redes de narcotráfico en la región, cuando no deslegitimadas por casos de violencia policial y corrupción. Así, la militarización de las fuerzas de seguridad, o el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interna, han constituido soluciones a corto plazo para contrarrestar estas tendencias.

Sin embargo, esto es desaconsejable por varios motivos.

El primero tiene que ver con el abuso de derechos humanos. Países que presentan alta actividad de fuerzas armadas en seguridad interna, han reportado un crecimiento de los casos de tortura, violación y asesinatos cometidos por militares desempeñando tareas típicamente policiales. Así, por ejemplo, Human Rights Watch ha reportado más de mil cien casos de violaciones a los derechos humanos cometidas por militares en México en los primeros seis meses de 2010, tras la utilización de militares para combatir la violencia del narcotráfico y el crimen organizado por parte del gobierno presidido por el expresidente Felipe Calderón (Human Rights Watch, 2010). Lo mismo ha sido señalado para Guatemala por la ONU (2015), y para Brasil, donde Amnistía Internacional y otras organizaciones de derechos humanos han reportado serios casos de violaciones a derechos humanos y asesinatos a manos de la policía militarizada (Amnistía Internacional, 2018).

En su forma más extrema, las violaciones a los derechos humanos resultan en altos índices de letalidad policial. Una vez más, el caso de Brasil es ilustrativo. El Instituto de Segurança Publica (IPS) reportó, para los primeros 90 días de 2019, 434 casos de civiles muertos a manos de la policía militar, una cifra que no incluye los asesinatos a manos de la policía civil. Este número constituye un récord de violencia sin precedentes, y un crecimiento significativo en comparación con 2018, que presentó 386 muertes para el mismo período y había sido otro récord histórico.[24]

En segundo lugar, supone un riesgo para la gobernabilidad democrática, al abrir la puerta a mayores intentos de politización y autonomización de las fuerzas armadas. Esto es especialmente relevante para el caso uruguayo, donde en los últimos años se ha logrado un efectivo control de la Policía por parte de las autoridades civiles, y lo contrario ocurre con las Fuerzas Armadas, que presentan un alto grado de autonomía. Involucrar a los militares al trabajo conjunto con policías, no es una buena señal para la democracia y el gobierno civil de la seguridad, en especial en vista de los recientes gestos antidemocráticos expuestos por la cúpula del ejército que han sido de público conocimiento en los últimos años en nuestro país.

Finalmente, la intervención de militares en tareas de seguridad pública constituye un riesgo para revertir los progresos que se han logrado en materia policial. En los últimos años, Uruguay ha logrado consolidar iniciativas de prevención y disuasión del delito en su Policía Nacional. Sacar a los militares a las calles constituiría una estrategia reactiva, en el sentido contrario que ha tomado la reforma policial en Uruguay.

De hecho, la Policía Nacional ya cuenta con un cuerpo altamente especializado para tareas de alto riesgo: la Guardia Republicana (GR). Esta unidad cuenta con personal especialmente capacitado y recursos para intervenir en situaciones de alto riesgo, lo cual tornaría obsoleta la participación de militares en la seguridad pública. En los hechos, la GR interviene, por ejemplo, en el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), que redujo las rapiñas en las zonas de mayor concentración delictiva. Incorporar al Ejército a tareas policiales sería innecesario e inefectivo, ya que superpondría funciones entre fuerzas de seguridad.

24: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/05/03/rj-bate-recorde-na-apreensao-de-fuzis-em- 2019-numero-de-mortes-por-intervencao-policial-e-o-maior-nos-ultimos-20-anos.ghtml

REFLEXIONES FINALES

Como hemos sostenido, la complejidad que caracteriza al fenómeno de la conflictividad social demanda necesariamente un abordaje multidimensional dada la cantidad y diversidad de factores que inciden en el desarrollo de la criminalidad y la violencia en nuestras sociedades actuales. Pensar políticas relativas al sistema penal o discutir sobre las formas que puede adoptar el control social despojado de un análisis político, económico y cultural del orden social vigente, nos daría una mirada parcial y sesgada sobre el diagnóstico y las posibles transformaciones radicales en esta materia.

La inclusión y discusión sobre algunos conceptos y categorías históricas es indispensable para el análisis de un sistema que, en sus pequeñas variantes, pero con una gran capacidad de reinventarse, se erige y nutre —en términos simbólicos y materiales— de desigualdades sociales estructurales y de inclusiones precarias en muchos ámbitos de la vida. Y en esa capacidad de reinventarse complejiza obviamente el entramado social, ya que la masificación del acceso a las pautas culturales de consumo, modifica también los grados y las formas de inclusión y exclusión respecto a ellas, pues las habilitaciones reales para el acceso a los bienes materiales y simbólicos de consumo que hacen al status son muy diferentes. Asimismo, también han aumentado las posibilidades de acceso a estas pautas, pero siempre relativas en función a la capacidad de otras clases o sectores sociales, Jock Young va a definir a «la privación relativa» como uno de los principales factores que afectan a la criminalidad. En este sentido, Young advierte sobre una sociedad que se vuelve bulímica en tanto incluye a través de diversos

Tenemos un proceso que yo relacioné con la bulimia del sistema social: una sociedad que canta el mantra liberal de la libertad, igualdad y fraternidad y, sin embargo, en el mercado de trabajo, en las calles, en los contactos cotidianos con el mundo exterior, practica sistemáticamente la exclusión (Young, 2008).

Ahora bien, la concentración únicamente en las posibles explicaciones de la actividad delictiva en los sectores más populares o aquellos más afectados por la bulimia social también comprende una mirada parcial, ya que deja por fuera los delitos que suelen producir mayor daño y dolor, perpetrando además el estado situacional social actual: aquellos que cometen los sectores más poderosos. Juan Pegoraro dice al respecto:

El establishment y los medios masivos de comunicación no dejan de enfatizar la idea de la peligrosidad de las clases populares que serían las que cometen o amenazan con cometer delitos que atentarían contra el orden social; y esto es solo relativamente cierto ya que el orden social se reproduce de manera prioritaria delictualmente por medio de un amplio arco de ilegalidades que desarrollan aquellos que pertenecen a la estructura de poder, al establishment, y en especial el sector económico-político-financiero tanto local como internacional, que continuamente actúan eludiendo leyes y controles que ellos mismos promueven o dictan en el ejercicio de poderes institucionales. Considerando esto sugiero como hipótesis que los delitos populares o comunes cumplen la función de crear la sensación de que son la gran amenaza al orden social y a la vida ciudadana neutralizando la comprensión crítica del orden social (2013).

Es indispensable pensar cómo afecta la criminalidad a todos los sectores sociales y qué circuito de violencia se retroalimentan en unos y otros.

Otro de los nodos claves son las víctimas de esa violencia que merecen su particular atención ya que en este estado de las cosas se encuentran por lo general relegadas, invisibilizadas y muchas veces revictimizada por el propio sistema.

Por su parte, además de preguntarnos por los orígenes de la conflictividad y sus actores, también debemos pensar cómo algunos sectores de la sociedad producen y reproducen discursos que han ido transformando las respuestas y las reacciones a la conflictividad. Lo cierto es que la sensibilidad y la preocupación por cambiar los factores que inciden en la criminalidad han ido mutando hacia una sed punitiva que busca la retribución más que la reparación y la sensación inmediata del alivio a través del castigo, sin problematizar la cuestión política, cultural y social que influyen en estas construcciones sobre la criminalidad y penalidad, David Garland al respecto afirma lo siguiente:

la conducta criminal no determina la clase de acción penal que adopta una sociedad. […] no es el «crimen» ni el conocimiento criminológico sobre este lo que afecta las políticas al respecto, sino la percepción oficial del «problema del crimen» y las posiciones políticas que motivan aquellas. [Sino que] formas específicas de vigilancia, enjuiciamiento y castigo, la severidad de las sanciones y la frecuencia con que se aplican, los regímenes institucionales y los marcos de condena, están más determinados por la convención social y la tradición que por los perfiles de criminalidad (1999).

Hasta aquí hemos desarrollado tres de los cuatros vértices del cuadrilátero (Lea, 1996) que el realismo de izquierda plantea para pensar los diagnósticos y las intervenciones en materia de criminalidad: la sociedad, el ofensor, la víctima y el último a desarrollar: el Estado.

El Estado es el encargado de velar por el cumplimiento efectivo del derecho a la seguridad democrática y, a su vez, gestionar las políticas que ayuden a garantizarlo. El trinomio justicia, cárcel y policía son agencias claves que ameritan profundas reformas que incluyan una perspectiva garantista y minimalista de intervención, en este sentido reducir el dolor que produce el sistema penal debe ser uno de los objetivos que guíe su política: «Los sistemas sociales deberían construirse de manera que redujeran al mínimo la necesidad percibida de imponer dolor para lograr el control social. La aflicción es inevitable, pero no lo es el infierno creado por el hombre» (Christie, 1984).

El sistema penal podrá ser reducido una vez que nos apropiemos de la idea de que trabajar en la agenda que hace a la cuestión de seguridad, involucra necesariamente a otras agencias y la implementación de políticas que ofrezcan una batería amplia de dispositivos que promuevan el efectivo acceso al goce de los derechos fundamentales, y a la construcción efectiva de una sociedad más diversa e igualitaria. En este sentido, Uruguay presenta un déficit preocupante. Organismos como las intendencias, los ministerios de Desarrollo Social, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el INAU, etc., participan solo marginalmente de una política de seguridad dirigida y gestionada por los organismos que componen el sistema penal. Por el contrario, en un Estado justo y realmente comprometido con reducir las desigualdades a las que nos referimos anteriormente, el diseño y la gestión de una política de seguridad debería caer en manos de los organismos de protección social, con los aparatos policiales y de justicia al servicio de esta, y no a la inversa.

Los párrafos anteriores intentan, de forma muy resumida y abreviada, invitar a una reflexión más amplia de esta problemática que urge discutir y pensar desde una visión de izquierda comprometida con el respeto a los derechos humanos de todos y todas, que se opone a aquellas miradas y estrategias simplistas guiadas por proceso electorales, que profundizan discursos de odio y la brecha entre un ellos/as y un nosotros/as.

SECCIÓN 2.

ANÁLISIS COMPARATIVO DE URUGUAY CON EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

1. introducción

La cárcel es la herramienta de castigo público por excelencia en Occidente, y su razón de ser es paradójica. Por un lado, encarna una potente efectividad simbólica relativa al poder de castigo del Estado moderno y es utilizada con fines de rehabilitación[25], y retributivos[26], incapacitativos[27], y disuasivos[28] frente al delito. El uso extensivo de la cárcel en todos los países se inspira en estos principios. Por otro, la evidencia local e internacional indica que la cárcel no demuestra efectividad para cumplir con sus propios principios, y exhibe una incapacidad endémica para integrar a los/as ciudadanos/as dentro de un sistema uniforme de normas (Crewe, 2007). Las prisiones existen en esta tensión.

Los cometidos que se propone cumplir la prisión están alimentados por filosofías retributivas expresadas en los sistemas penales hegemónicos, prácticas y discursos de las élites políticas asociadas a un populismo penal y punitivismo extendidos desde los años setenta, y por sensibilidades públicas manifiestas en las narrativas de los medios de comunicación y las sensibilidades del público en general (en especial de las víctimas) (Garland, 2005). Todo ello confluye en una defensa extendida en sectores hegemónicos sobre la defensa de la prisión como herramienta de castigo. En la actualidad, existen aproximadamente diez millones de personas privadas de libertad en el mundo (sin contar personas detenidas en sedes policiales y otras sedes administrativas), cuya mitad aproximada se encuentra en Estados Unidos, China, Rusia y Brasil (Coyle, Heard, y Fair, 2016).

Al mismo tiempo, la prisión presenta serias limitaciones y problemas, que producen un círculo vicioso en torno a su expansión. Ilustramos muchos de ellos en el análisis del caso uruguayo desarrollado en la sección anterior, asociados a la violación y restricción de derechos, pero también a su carácter criminogénico y contraproducente para reducir el delito. Estos problemas afectan individualmente a las personas privadas de libertad, y colectivamente a sectores estructuralmente precarizados de la sociedad, cuyos integrantes son víctimas permanentes del castigo penitenciario. Adicionalmente, la universalización de la prisión como herramienta de castigo, ha producido un desarrollo problemático de las cárceles en Occidente. El volumen y crecimiento desproporcionado de los sistemas penitenciarios en las últimas décadas no ha hecho otra cosa que intensificar la crisis de la prisión.

25: La rehabilitación consiste en remover la motivación de cometer delitos entre les infractores. Se asume que el comportamiento puede modificarse alternando actitudes, valores y enseñando determinadas habilidades, y transformando al sujeto.

26: La retribución consiste en aplicar un castigo a un individuo como consecuencia de sus crímenes, basado en la reprobación moral del comportamiento criminal.

27: La incapacitación y consiste en retirar de la sociedad a autores de delitos para evitar que continúen cometiendo crímenes. La medida de incapacitación más utilizada es, por supuesto, la prisión. Sin embargo, medidas extremas como la pena de muerte o la castración a autores de delitos sexuales también pueden considerarse medidas incapacitativas.

28: La disuasión consiste en enviar ciertos mensajes a la población, orientados a producir temor frente a un eventual castigo en caso de no cumplir las normas.

Pese a toda la literatura que señala el fracaso y la deslegitimación de la cárcel como institución rehabilitadora o correccional, el recurso de la prisión siempre se encontró y encuentra disponible como herramienta de castigo. A estas instituciones de larga data se le sumarán procesos de institucionalización nuevos y diversos. Al respecto. Massimo Pavarini argumenta: «La cárcel como institución, sin embargo, sobrevive. Ella siempre se ofrece como momento de una violencia institucional insuprimible: instancia última, pero decisiva, para quien no desea o no puede ser disciplinado diversamente» (2006, p. 38). Buena parte de esa crisis se debe al alejamiento progresivo del paradigma rehabilitador de la prisión, y su alineación con filosofías retributivas que ponen énfasis en funciones penales de retribución (imposición de castigos frente a la violación de las normas) e incapacitación (aislar individuos de la sociedad para evitar que cometan más delitos). La idea de rehabilitación sufrió un duro golpe en 1974, cuando el sociólogo Robert Martinson publicó su conocida revisión de 231 evaluaciones sobre programas de rehabilitación en cárceles estadounidenses, implementados entre 1945 y 1967. Martinson concluyó que «[con] unas pocas y aisladas excepciones, los esfuerzos en pos de la rehabilitación sobre los que se ha producido información hasta hoy no han tenido ningún efecto apreciable sobre la reincidencia» (1974). En poco tiempo, las conclusiones de Martinson fueron vistas como la evidencia empírica concluyente del fracaso del sistema, y se convirtieron en la base de la premisa *nothing works*, que sintetiza la sensibilidad pesimista sobre la rehabilitación que inspiró el endurecimiento de los sistemas penales y el crecimiento de la prisión.

La criminología empírica de las décadas del ochenta y del noventa fue una reacción al ideal del *nothing works*. Esta rama de la criminología se aplica sobre diversos ámbitos (policía, justicia penal, justicia juvenil, sistemas penitenciarios, etcétera), pero como orientación general se caracteriza por llevar a cabo evaluaciones de programas para desarrollar un cuerpo de evidencia orientado a la prevención del delito y la rehabilitación, que contribuya al diseño de políticas públicas efectivas y eficientes. Esta producción teórica suele conocerse en el campo criminológico como la literatura What Works (¿qué funciona?) (Craig, Dixon y Gannon, 2013).

Un hito en la literatura What Works es el informe presentado al National Institute of Justice de Estados Unidos en 1998 por parte de Lawrence Sherman y otros y otras criminólogas (Sherman y otros, 1998). En este informe, les investigadores presentaron un modelo que consolidaría el paradigma estándar sobre cómo hacer criminología basada en la evidencia. Se trató de la Escala Maryland (Maryland Scale of Scientific Methods, o MSSM), una metodología a partir de la cual categorizar evaluaciones de programas en cinco niveles a partir de la robustez de su metodología.

Así, la MSSM jerarquiza diseños de investigación de acuerdo a su validez interna, asignando mayor jerarquía a aquellos estudios que cuentan con diseños experimentales aleatorios (nivel 5), y menor jerarquía a diseños de investigación más débiles (estudios cuasiexperimentales, longitudinales, exploratorios, etcétera). Este aporte contribuyó a incrementar el volumen de evidencia acumulada sobre qué funciona y qué no en los sistemas penales, usualmente sintetizada en los estudios de tipo metanálisis.[29]

29: Un metanálisis consiste en una revisión sistemática de investigaciones de alta calidad metodológica, en la que se aplican técnicas estadísticas para analizar de forma cuantitativa los resultados de los estudios recopilados. El meta-análisis es la herramienta más sofisticada que existe para determinar la efectividad o inefectividad de una intervención. Al comparar los resultados de varios estudios sobre una misma intervención, es posible determinar si esta funciona o es inefectiva.

Esta literatura, sin embargo, debe ser leída con cierta cautela. Una de las razones para cuestionar esta literatura, se vincula con la fetichización del empirismo y la intención de generalizar algunas políticas que deben entenderse en la coyuntura política, social y cultural de cada lugar. Además, pensar e intervenir en la conflictividad social desde un lugar eficientista supone extrapolar conceptos economicistas, con lógicas de mercado implícitas y explícitas a un fenómeno que involucra personas y conflictos que se enmarcan en un orden social extremadamente desigual. Abordar a las personas en conflicto con la ley y a los delitos en función del riesgo y probabilidades, además de abrir las puertas a la criminalización de personas a través de un software u operaciones matemáticas y estadísticas, puede introducir lógicas gerencialistas y actuarialistas en lo que refiere al sistema penal. José Ángel Brandariz sintetiza algunas de las precauciones que deben tomarse al apelar al paradigma de lo que funciona y de lo que no funciona:

Esta redefinición de los criterios de funcionamiento del sistema punitivo, en la línea de priorizar la eficiencia economicista frente a la eficacia en términos de prevención, merece alguna consideración adicional. En primer lugar, esta mutación facilita la evaluación positiva del funcionamiento del sistema, en la medida en que los parámetros tienden a acomodarse a las tareas que efectivamente pueden ser desarrolladas, y las agencias disfrutan de una cierta capacidad de control sobre los criterios de medición; todo ello dificulta obviamente, el análisis y críticas de externos. En segundo lugar y en relación con ello, la evaluación de acuerdo con rendimientos permite una cierta autovalidación del sistema, en la medida en que los fracasos pueden presentarse como insuficiencias en la operatividad del modelo, que deberían ser solucionadas mediante el incremento de recursos. En tercer lugar, esa preocupación por los rendimientos resulta consonante con una Política criminal seguramente más centrada en contener el temor a la criminalidad que reducir las tasas de delincuencia (2014, p. 119).

En esta sección proponemos presentar algunos posibles caminos a seguir para salir del atolladero en el que se encuentra inmerso el sistema penal uruguayo (aumento de recursos, aumento del delito, aumento del número de PPL, aumento de la sensación de inseguridad). Para ello, en la primera parte presentamos una síntesis de algunas estrategias que se han mostrado efectivas en cuanto a la gestión de la conflictividad social, y en la posible modificación de trayectorias de vida de personas en conflicto con la ley. Estas iniciativas están inspiradas en la evidencia de la literatura What Works, y al presentarlas buscamos simplemente sugerir un camino. No es nuestra intención afirmar que necesariamente nuestro sistema deba seguirlo, y mucho menos que estas estrategias supondrían una panacea a los problemas de nuestro sistema penitenciario. Al tratarse de personas y conflictos muy diversos, es difícil pensar en una estrategia que sea de carácter universal. Por el contrario, las respuestas deberían pensarse y ejecutarse en función de una visión integral, que observe procesos y trayectorias personales, y sortear la lógica binaria culpable/castigo.

La segunda parte de este informe, es comparativa, y tiene dos secciones. La primera sección presenta algunos casos de países que han ensayado buenas prácticas con éxito en los sistemas penales adultos. Estos países han apostado a introducir políticas basadas en la evidencia, y si bien sus contextos políticos, económicos y sociales son distintos al uruguayo, analizarlos comparativamente con Uruguay es un ejercicio interesante para ver cómo se posiciona nuestro país en el terreno internacional, y aportar insumos para pensar en intervenciones futuras.

Por último, resaltamos que nos posicionamos desde un enfoque minimalista respecto al uso de la prisión y el castigo como respuesta a la conflictividad social, entendiendo que estos fenómenos implican pensar y diseñar políticas que transformen las condiciones que promueven la ocurrencia de actividades que transgreden a la ley penal y contribuyen a la espiral de violencia social. Entendiendo que la coyuntura social y política aún no se encuentran proclives a habilitar una discusión más profunda y radical sobre el sistema penal en general, mientras tanto es necesario pensar políticas que mejoren la calidad de vida de las personas privadas de libertad y enfatizar en el uso de medidas alternativas a ella. Igualmente, la urgencia y necesidad de intervención sobre las agencias penales no pueden erradicar las utopías que deben guiar la problematización sobre la gestión de la conflictividad y el control social:

> La encarcelación está asociada con la racialización de quienes más probablemente serán castigados/as. Está asociada con su clase y, como hemos visto, también el género estructura el sistema de castigo. Si insistimos en que alternativas abolicionistas perturben estas relaciones, que busquen desarticular crimen y castigo, raza y castigo, clase y castigo, y género y castigo, entonces no debemos centrarnos en el sistema carcelario como institución aislada, sino que debemos también dirigir nuestra mirada a todas las relaciones sociales que mantienen la permanencia de la prisión (Davis, 2017, p. 131).

A continuación, analizaremos comparativamente la situación de Uruguay a la luz de experiencias internacionales exitosas. El capítulo 2 presenta experiencias internacionales exitosas alternativas a la privación de libertad. Para ello, seleccionamos programas sustitutos al encierro que fueron impulsados en distintos países y que cuentan con respaldo de la evidencia empírica. En el capítulo 3 presentamos tres países que han construido «sistemas penitenciarios modelo» o, en términos más ajustados, que han apostado por mejorar las condiciones de reclusión, impulsar políticas penales basadas en la evidencia, y explorar alternativas al encierro. Estos son los casos de Noruega, Holanda y Alemania.

2. experiencias interacionales exitosas alternativas a la privación de libertad

En esta sección, reunimos cuatro intervenciones que, a diferencia del castigo de privación de libertad, han demostrado ser efectivas para reducir el delito y transformar las trayectorias de vida de personas en conflicto con la ley penal. Estas son: a) medidas alternativas; b) justicia restaurativa; c) programas de mentoreo, y d) intervenciones comportamentales.

2.1 medidas alternativas a la privación de libertad

Numerosos estudios sugieren que las medidas alternativas a la privación de libertad son más efectivas que las sentencias breves de prisión (menos de 12 meses) en términos de reducción de la reincidencia y rehabilitación (Sapouna y otros, 2015; Bales y Piquero, 2012; Spohn y Holleran, 2002; Cullen, Johnson y Nagin, 2011, entre otros). Una posible hipótesis para ello es que las personas que cumplen medidas alternativas cuentan con mayores oportunidades de acceso a programas y herramientas que aquellas que se encuentran en prisión. Si bien los sistemas penitenciarios ofrecen programas de rehabilitación, el acceso a estos suele ser diferencial y no uniforme, como hemos visto para el caso uruguayo. Asimismo, varios estudios han subrayado el efecto criminogénico de la cárcel (Nagin, Cullen y Jonson, 2009), lo cual aumenta la brecha comparativa entre la tasa de reincidencia entre la prisión y las medidas alternativas.

Un punto que vale señalar, es que la categoría «medidas alternativas» incluye distintas intervenciones. En ella se encuentra, por ejemplo, la libertad condicional o vigilada (de tipo probation), en la que la persona es sentenciada a cumplir su pena en comunidad y no en prisión; pero también la libertad anticipada (de tipo parole), en la que la persona es liberada previamente a finalizar una sentencia en prisión. Estas modalidades imponen regulaciones al individuo (como, por ejemplo, tests de drogas, o registro en sedes policiales o judiciales). No obstante, el diferencial en cuanto al éxito de este tipo de intervenciones es el acceso efectivo a programas que faciliten la inserción del individuo en la comunidad, y no tanto la supervisión y el control. En este sentido, la apuesta por fortalecer los dispositivos de medidas alternativas dentro del sistema de justicia, es un indicador recomendable con miras a poder ofrecer y construir otras trayectorias de vida posibles.

A continuación, se desarrollan algunas experiencias internacionales que pueden considerarse buenas prácticas respecto a la ejecución de las medidas alternativas.

Escocia

Persistent Offender Project

Escocia implementa desde 2006 un programa de alternativa temprana a la imposición de una pena, orientado a personas con consumo problemático de sustancias. Las y los beneficiarios deben ser personas mayores de 16 años con consumo problemático de sustancias, contar con antecedentes penales y presentar atributos de vulneración social. Estas son identificadas por la policía y derivadas a un equipo multiagencial. Este equipo diseña un plan de intervención individual, que incluye seguimiento, participación en programas de rehabilitación de adicciones, asistencia en el acceso a vivienda, y participación en programas de formación y capacitación profesional. Las intervenciones son flexibles, adaptadas a cada caso particular, y revisadas cada seis meses.

La primera evaluación del programa (seguimiento de una cohorte de 46 casos) mostró una reducción del consumo problemático de sustancias en la población objetivo, así como reducciones del 28,1 % de las sentencias recibidas, y una reducción del tiempo promedio en cárcel, de 30,2 días a 7,4 por año (Smith, 2008). Además, la evaluación de costos netos del programa concluyó que este supuso un ahorro de diez millones de libras al gobierno, en comparación con el sistema de justicia tradicional (Perman, 2010).

Italia

Programa Educativo Personalizado/Adaptado

En Italia, la libertad vigilada a adolescentes en conflicto con la ley se acompaña del Programa Educativo Personalizado/Adaptado (PEI), dirigido por la oficina de Servicios Sociales para Menores. Sus objetivos son trabajar sobre la responsabilidad del o la joven involucrada, desarrollar habilidades personales sociales y culturales, y promover otro tipo de conductas y trayectorias de vida alternativas a la ilegalidad.

Las y los técnicos del PEI elaboran planes de acción individuales para cada joven, involucrando a su familia o a les referentes adultos/as, atendiendo las particularidades de cada caso y trabajando en conjunto con diversas agencias para ejecutar la medida. Ello permite fomentar la creación de una red para el joven que lo compromete tanto a él como al entorno a sostener el trabajo propuesto.

Los mecanismos de evaluación y monitoreo de este programa constituyen un factor clave para el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, la supervisión estricta y el acompañamiento sostenido por parte de los actores y agencias involucradas sobre el o la joven, es un componente fundamental para transformar su trayectoria de vida.

Adicionalmente, la prestación de servicios a la comunidad es contemplada en la legislación italiana como una medida alternativa a la prisión, que tiene por objetivo el reconocimiento de las consecuencias que implica la acción de joven, adquiriendo un sentido práctico y simbólico en términos de reparación. Asimismo, se aplica tras una evaluación sobre eel estado situacional de lxs jóvenes, a quienes se les asignan tareas ajustadas a sus capacidades y necesidades. Para hacer esto posible, es necesaria la participación de diversos organismos que colaboren en la recopilación de información, en la evaluación del joven, así como en la expansión y solidificación de una red que asegure la sostenibilidad del trabajo.

Medidas alternativas en **Irlanda del Norte**

La libertad vigilada en Irlanda del Norte dura de seis meses hasta tres años, dependiendo del tipo de infracción cometida y la evaluación de cada juez o jueza, caso a caso. Esta consiste en la asignación de un oficial de libertad vigilada a la persona imputada, que le ofrecerá un abanico de medidas ajustadas a sus necesidades. El involucramiento de la familia y redes más próximas se considera clave, puesto que promueve la modificación de conductas y formas de relacionamiento con el entorno más próximo de las y los sujetos que se encuentran en conflicto con la ley penal. El contacto del oficial es constante, y el tipo de medida se planifica y ejecuta acorde a las especificidades y características de cada joven.

Las medidas ofrecidas pueden incluir prácticas laborales, tutelajes, toques de queda vigilados (prisión domiciliaria), tratamientos para adicciones, participar de programas en clubes juveniles, sociales, etcétera.

También en este país existen las órdenes de prestaciones en beneficio de la comunidad, que se enmarcan dentro de los siguientes procedimientos: sentencias de indemnización, de responsabilidad comunitaria o sentencias de prestaciones de servicio a la comunidad. Este tipo de programa tiene como punto fuerte la posibilidad de que el joven no sea aislado de la comunidad y le permita resarcir o reparar a la víctima de cierta forma, aunque se han detectado algunas debilidades en cuanto al abordaje específico de la infracción cometida o la situación que lo llevó a cometerla.

Tareas socioeducativas en **España**

Tareas Socioeducativas es un programa que funciona en la comunidad autónoma de Alicante y es gestionado por la Fundación Diagrama. Su objetivo es la reinserción e intervención sobre jóvenes que cumplen una medida judicial alternativa a la privación de libertad. Les jóvenes y sus referentes acceden a una entrevista con el equipo de trabajo con el fin de elaborar un Proyecto Individualizado Educativo que contemple las especificidades y necesidades del caso. A cada caso se le asigna un referente y el joven se compromete a asistir a instancias de formación, de competencias y habilidades sociales, prevención del consumo, talleres de sexualidad, género, resolución de conflictos, etc. Su referente en la organización, elabora informes periódicos sobre la evolución del joven, que se presentan ante el juez para la finalización de la medida.

En España también funcionan prestaciones en beneficio a la comunidad como medidas alternativas. Desarrolladas también por la Fundación Diagrama en la zona de Las Palmas de Gran Canaria. Una vez que el juez dicta esta medida, la fundación toma contacto con el o la joven y se elabora el Proyecto Individualizado de Ejecución de medida. Las prestaciones son básicamente dos: asistenciales (tareas asistenciales con personas de la tercera edad, discapacitades, entre otros) y medioambientales (tareas en parques y jardines públicos, reforestación o control ambiental). Estas actividades se desarrollan en coordinación con organizaciones, entes públicos y privados que se desempeñan en estas áreas. La persona responsable del recurso acompaña durante toda la medida al joven, y es quién elabora los informes de evaluación del desempeño para presentar ante el juez.

Las medidas alternativas en

Uruguay

Recuadro 1

En el primer informe diagnóstico de esta consultoría expusimos el estado situacional de las medidas alternativas en nuestro país. Tras la aprobación del nuevo CPP, Uruguay ha aumentado sustantivamente la cantidad de derivaciones a medidas alternativas para el caso de las y los adultos en conflicto con la ley penal, pero este proceso es muy reciente y el recurso de la prisión continúa siendo abusivo. Además, la institución que ejecuta este tipo de medidas (OSLA) se encuentra en una situación extremadamente frágil en cuanto a recursos humanos y económicos, lo cual impacta muy negativamente sobre la calidad y buen funcionamiento de esta política. No existen herramientas sólidas para trabajar sobre la vulnerabilidad de las personas que se encuentran cumpliendo este tipo de sentencia.

En comparación a otros países dónde las medidas alternativas para el caso de los/as adultos/as se vienen desarrollando hace ya muchos años con mecanismos y dispositivos asentados e institucionalizados, Uruguay continúa muy por debajo de los estándares mínimos. De hecho, se encuentra en discusión en el parlamento un proyecto de ley que modifica la reciente reforma al CPP, que limita aún más la cantidad de personas que pueden acceder a estos recursos.

En referencia a niños/as, jóvenes y adolescentes, tal como se expuso en el trabajo anterior, actualmente las medidas alternativas abarcan casi a la mitad de les que se encuentran judicializados, mostrando un salto cuantitativo importante respecto a 2014. Los índices de reincidencia disminuyen notoriamente frente a aquellos/as jóvenes que cumplen su medida en privación de libertad. Es importante seguir avanzando en este sentido, ya que, como puede apreciarse en las vastas experiencias y literatura internacional, el contacto con el sistema penal en esta población debe ser reducido al mínimo.

2.2
justicia restaurativa

La justicia restaurativa comenzó a discutirse como una alternativa al sistema de justicia hegemónico en Canadá y EEUU a principios de la década del setenta, desarrollándose en países nórdicos como Noruega de la mano de autores como Nils Christie. Las primeras experiencias sistemáticas de justicia restaurativa ocurrieron en esa década en Estados Unidos y Canadá.

En la actualidad, la evidencia sobre el impacto de la justicia restaurativa para prevenir la reincidencia es prometedora. Aunque las modalidades de justicia restaurativa difieren (mediación directa, indirecta, conferencias de justicia restaurativa, círculos restaurativos, etc.), la mayor evidencia disponible se asocia al método de conferencias de justicia restaurativa (Sherman y Strang, 2007) en las que víctima, ofensor, y participantes adicionales seleccionados por estos, se reúnen en un encuentro mediado por un/a facilitador/a.

Hemos citado algunos estudios de impacto sobre este tipo de intervenciones en la sección 2.1 del primer informe, aunque vale decir que la mayor parte de la evidencia a su favor proviene de estudios cuasiexperimentales (nivel 4 en la escala Maryland). No obstante, un meta análisis (Shapland, Robinson y Sorsby, 2011) que incluyó múltiples intervenciones en Reino Unido, observó niveles de reincidencia menores (14 puntos porcentuales) en infractores que atravesaron justicia restaurativa en comparación con aquellos que atravesaron el sistema tradicional, y mayores niveles de satisfacción en víctimas que participaron del proceso restaurativo. Lo anterior cuenta para infractores mayores de edad. En cuanto a adolescentes, la evidencia es prometedora, aunque no tan concluyente (Sherman y Strang, 2007; Hipple, Gruenewald y Mcgarrell, 2014).

Como ya hemos señalado en nuestro primer informe, algunos de los dilemas asociados a la justicia restaurativa tienen que ver con la individualización de la culpa. La justicia restaurativa se inspira en la teoría de la vergüenza reintegrativa (reintegrative shaming) (Braithwaite, 1989), que busca responsabilizar al infractor de sus actos y desarrollar en él procesos de vergüenza y reintegración. Con ello se corre el riesgo de atribuir responsabilidades individuales excesivas, desconociendo los factores sociales multicausales que pueden llevar a una persona a incurrir en trayectorias delictivas (Medan y Graziano, 2019).

A pesar de ello, frente al carácter prometedor de la evidencia disponible, integrar la justicia restaurativa tanto dentro como fuera de la cárcel, es recomendable frente al carácter criminogénico de la prisión. Este nuevo paradigma ha entrado en vigencia desde larga data en muchos países, con sus diferentes modalidades, logrando que la ONU en el año 2002 recomendara a los países aplicar principios básicos sobre el uso del Programas de Justicia Restaurativa:

> La operación continua de los programas de restauración, algunos desde hasta treinta años, da testimonio de la profunda necesidad de la sociedad de enfoques respetuosos y sanadores a las transgresiones. La difusión de estos modelos en todo el mundo asegura que muchos estarán operando otros treinta años a partir de ahora. La evolución de estos tres modelos restaurativos muestra algunas tendencias coherentes en el papel de la comunidad y del facilitador y en los conflictos humanos enfrentados (McCold, 2013, p. 24).

Justicia restaurativa en **Canadá**

En 1974, en la ciudad de Kitchener, Canadá, algunos jóvenes se vieron involucrados en actos de vandalismo. El oficial encargado de la detención convenció al juez de que estos jóvenes pudiesen entrevistarse con las personas damnificadas, con el objetivo de solucionar el conflicto de manera alternativa. De manera gradual, víctimas y ofensores pudieron lograr acuerdos reparatorios exitosos, inspirando la creación de los programas VOM (mediación entre víctima y ofensor), desarrollándose el Programa de Reconciliación entre Víctima y Ofensor (VORP), basado en los principios de la justicia restaurativa. Este nuevo paradigma se consolidó gracias a la coordinación y cooperación del Estado, ONG, universidades, etc. que ratificaron su compromiso para su concreción exitosa.

El programa tuvo un éxito tal que muchos países como EEUU, Australia, Inglaterra, Nueva Zelanda, Alemania, entre otros, comenzaron a introducir en su normativa el recurso de acceso a justicia restaurativa. Cada país adaptó a sus necesidades y capacidades los programas para ejecutar esta forma de justicia y actualmente se encuentra extendida en muchísimos países del mundo (Mojica, 2005).

Justicia restaurativa en **Italia**

Como ya se ha planteado en la sección de medidas alternativas, Italia se ha planteado como objetivo que los y las jóvenes en conflicto con la ley tengan el mínimo contacto con el sistema penal, tratando de reducir su impacto negativo sobre esta población. Para ello, en el año 1988 se aprobó un decreto que evalúa alternativas a la prisión, estableciendo tres mecanismos: 1) los jueces pueden desestimar el delito si consideran que no es relevante, 2) pueden decretar el perdón y 3) pueden ordenar *messa alla prova* (libertad asistida antes del juicio). En esta última opción se desarrolla un programa de atención individual que busca mejorar las condiciones psicosociales de les jóvenes.

La justicia restaurativa se introdujo en el año 2000 en el marco de esta legislación, a través de programas de mediación ejecutados por organizaciones de la sociedad civil con el apoyo de los centros de mediación:

Estos centros realizan mediación entre los ofensores y las víctimas (VOM), que como en el caso de Inglaterra involucran al adolescente que ha admitido completa o parcialmente su responsabilidad en el delito que se le imputa, la víctima y un mediador. El mediador conduce la primera entrevista con el infractor para evaluar la posibilidad de seguir con el proceso. En la siguiente fase, se conduce una segunda entrevista con la víctima, donde se informa sobre el proceso de mediación, y se confirma si la víctima aún tiene interés en continuar. Posteriormente, se fija la sesión de mediación, donde dos mediadores, la víctima y el adolescente infractor participan, y tanto el ofensor como la víctima pueden ser acompañados por sus padres o algún adulto responsable. Esto es denominado mediación directa, pues cada una de las partes expresa en la sesión cara a cara como vivenció el delito, y el ofensor tiene la oportunidad de pedir disculpas por sus acciones, construyéndose un acuerdo que ambos firman. Asimismo, la víctima también tiene la oportunidad de expresar qué implicancias tuvo para él/ella la perpetración del delito, y puede proponer una acción concreta para reparar el daño causado. El mediador realiza un seguimiento que evalúa si se cumplieron los acuerdos e informa al juez o al fiscal (Reyes-Quilodrán, LaBrenz y Donoso-Morales, 2018).

En el caso de la mediación indirecta, la comunicación entre víctima y ofensor es epistolar, con un profesional que media las respuestas por parte del ofensor/a.

Justicia restaurativa en **Cataluña**

En la comunidad autónoma de Cataluña, España, la justicia restaurativa en el ámbito del sistema penal juvenil se viene implementando desde 1990, y ha ido sufriendo modificaciones a partir de los resultados obtenidos a través del monitoreo y evaluación de los distintos programas.

Los principios que guiaron la introducción de este paradigma fueron la responsabilización del adolescente y la reparación de la víctima en el marco de un proceso que implique habilitar la interacción entre víctimas y ofensores. La clave es la voluntad del compromiso reparador del infractor o infractora, y la participación de la víctima en la solución del conflicto. José Dapena y Jaime Martin (1998) observan que la mediación es productiva en tanto prevención positiva del delito adolescente, promoviendo un mecanismo no punitivo de responsabilización del o la joven, así como un abordaje de los conflictos sociales que puede ser aplicable en otro ámbitos y situaciones. Esta intervención ha reducido los niveles de reincidencia, y coloca a la víctima en un lugar central, brindándole una respuesta real que busca problematizar la vertiente retributiva del castigo. Por último, se presenta como una alternativa al viejo ideal de tratamiento y de rehabilitación como forma de abordar las acciones violatorias de la ley penal.

Justicia restaurativa en **Uruguay**

Recuadro 2

En el primer informe se detallaron algunos programas pilotos de mediación en nuestro país, que continúan siendo escasos y poco recurridos. Particularmente el de adolescentes, fue una experiencia resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que no contaba con presupuesto propio y eran los/as jueces quienes resolvían derivar el caso a este procedimiento. Lamentablemente, no se cuenta con una evaluación acabada sobre este programa piloto y no fue continuado dada la falta de presupuesto y el esfuerzo institucional que implicaba. Consultada sobre la percepción de poder instalar la justicia restaurativa para procesos que involucran a NNAJ, la directora de INISA sostiene que implica un cambio cultural a nivel judicial y en general de la sociedad del cual aún nos encontramos distantes.

Por otro lado, existe un programa de justicia restaurativa impulsado por el MI que involucra a policías actuando como a facilitadores. Este programa no ha superado su fase piloto, y se encuentra operativo únicamente en las seccionales 15, 17, 19 y 25 de Montevideo. El programa trabaja con casos no judicializados (es decir, desestimados por la Justicia).

Como se puede observar, en comparación a la experiencia de otros países, la experiencia uruguaya con justicia restaurativa es completamente marginal e incipiente.

2.3
programas de mentoreo

El mentoreo consiste en asignar a las personas en conflicto con la ley un mentor que oficie de modelo a seguir, comprometido con asistir al individuo durante su rehabilitación. El mentor puede ser un par, con una trayectoria de vida similar a la del o la infractora, y su radio de acción implica asesorar, guiar y apoyar al beneficiario en su transición entre la prisión y la comunidad. El mentoreo puede tener lugar tanto en fases de preegreso como tras el egreso de prisión.

Pocos programas de mentoreo han sido evaluados con rigurosidad, aunque los resultados de aquellos que han sido sujetos a evaluaciones son altamente satisfactorios (Ministry of Justice [UK], 2013). En particular, la evidencia indica que el mentoreo trae mejores resultados si comienza en prisión (preegreso) y se mantiene tras el egreso del individuo de prisión, y cuando la relación dura un período considerable de tiempo y no consiste solamente en una o dos sesiones (Maguire y otros, 2010).

Sin embargo, existen modalidades muy diversas de mentoreo, por lo que es difícil agrupar toda la evidencia disponible para determinar la efectividad agregada de este tipo de intervenciones. De todos modos, las experiencias evaluadas indican que este tipo de intervenciones son al menos prometedoras.

Operation Ceasefire, **Boston, EEUU**

Un ejemplo es la intervención *Operation Ceasefire*, un programa implementado en Boston durante la década del noventa, orientado a reducir la violencia interpersonal con armas de fuego. Representó una forma innovadora de solucionar problemas de violencia, y uno de los ejemplos clásicos de policiamiento orientado a problemas (Goldstein, 1979).

El programa funcionó como una estrategia disuasiva que trabajó individualmente con un grupo de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley (menores de 24 años inclusive) considerados de *alto riesgo*. Consistió en desplegar intervenciones de protección social multiagenciales, combinadas con estrategias policiales disuasivas.

En la práctica, la policía implementó estrategias de disuasión focalizada que consistieron en transmitir un mensaje a la población objetivo de que la policía estaba desplegando sus recursos en territorio y que no iba tolerar más violencia con armas de fuego. Por otro lado, trabajadores sociales, grupos de adicciones, funcionarios supervisores de libertad vigilada y asistida, miembros de iglesias e instituciones referentes en la comunidad, trabajaron en proximidad a adolescentes y jóvenes para ofrecerles caminos legales para interrumpir sus trayectorias de vida delictivas.

Un factor clave del éxito del programa fue la utilización de mentores, exdelincuentes referentes para muchos/as de les adolescentes y jóvenes abordados por el programa, quienes trabajaron en conjunto con las agencias de protección para prevenir la violencia en Boston. Estos mentores, contratados por el programa, mantuvieron reuniones frecuentes con sus beneficiarios, y operando de nexo entre ellos/as y las agencias de protección del programa.

La evaluación del programa (Braga y otros, 2001) registró descensos significativos en la victimización

juvenil, tiroteos e incidentes violentos en la ciudad.

Más allá de sus resultados satisfactorios, la lección que aporta esta experiencia para los temas que aborda este informe, tiene que ver con el papel jugado por les mentores. El mensaje es que través de estrategias de mentoría, es posible reducir la violencia e interrumpir trayectorias delictivas de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley, siempre y cuando estos y estas mentoras cuenten con una red de recursos lo suficientemente sólida como para atraer el interés de la población objetivo.

2.4 intervenciones comportamentales

Los programas comportamentales (*Offending Behaviour Programmes*) son intervenciones estructuradas que suelen adoptar un funcionamiento grupal. Consisten en enseñar habilidades (life-skills) para el manejo de las emociones y resolución de problemas. Se inspiran en las corrientes psicológicas conductuales y las teorías del aprendizaje social, y parten del supuesto de que determinadas alteraciones y estímulos externos al individuo, tienen influencia sobre su comportamiento.

Un ejemplo son los programas cognitivos, que suelen transcurrir entre 25 y 40 sesiones, en las que los beneficiarios aprenden habilidades de resolución de problemas, toma de decisiones y se entrenan en adoptar distintos puntos de vista frente a determinadas situaciones. Su objetivo es reducir la impulsividad y fomentar el autocontrol. Este tipo de intervenciones cuentan con evidencia sólida que respalda su efectividad (Wilson, Bouffard y Mackezie, 2005; Lipsey, Landenberger y Wilson, 2007), especialmente en infractores de alto riesgo. Una intervención de este tipo con antecedentes positivos en América Latina es la terapia multisistémica (TMS), un abordaje psicológico de base familiar, dirigido a adolescentes en conflicto con la ley. La TMS aborda factores de riesgo delincuencial (abandono escolar, consumo problemático de sustancias, comportamiento violento) y diseña estrategias para enfrentarlos efectivamente con apoyo de la familia. Existen estudios de caso prometedores documentados en Chile (Pantoja, 2015).

Otro tipo de intervención comportamental con resultados prometedores es la terapia de control de ira. Este tipo de intervenciones incluyen el aprendizaje de técnicas de control de ira, inteligencia emocional, resolución de problemas, abordaje sobre el vínculo entre alcohol y violencia, entre otras. Existe evidencia sólida proveniente del Reino Unido que respalda este tipo de intervenciones de tipo intensivas (sesiones largas durante períodos considerables de tiempo) (Jolliffe y Farrington, 2007). Sin embargo, la evidencia es mixta y no concluyente para casos de agresores de violencia doméstica y autores de delitos sexuales (Ministry of Justice, 2013).

Si bien este tipo de programas cuenta con evidencia rigurosa a su favor, es importante subrayar sus riesgos. Aún en mayor medida que la justicia restaurativa, estos programas asignan la responsabilidad del comportamiento delictivo al autor, desestimando condicionantes socioeconómicos y culturales estructurales. Se trata de programas fuertemente moralizantes y con una pesada carga normativa y homogeneizadora del comportamiento, que ignoran las dimensiones identitarias y culturales que pueden presentar individuos en conflicto con la ley. La aplicación de este tipo de intervenciones de forma aislada y sin una perspectiva interseccional, puede ser efectiva de forma puntual, pero lejos se encuentra de solucionar los problemas estructurales del sistema penal, en especial del penitenciario.

Italia

Comunità Educante
con I Carcerati (CEC)

El CEC es un programa liderado por organizaciones de la sociedad civil (OSC) italianas, que operan como apoyo al sistema de justicia en intervenciones laborales con personas privadas de libertad. Quienes completan exitosamente el programa, acceden a reducciones de la pena en prisión, y se aseguran la salida con un empleo estable. El programa funciona durante la condena en prisión, y se estructura en tres fases.

La fase 1 comienza con intervenciones de educación y capacitación laboral. Los participantes trabajan sin remuneración y mantienen sesiones de terapia grupal. El contacto con el ambiente externo y familiar es limitado, bajo la premisa de que ello permitirá al participante reflexionar en experiencias pasadas y modificar su comportamiento.

La fase 2 consiste en pasantías remuneradas en empresas, aumentan el tiempo de visitas con familiares y se les brinda la posibilidad de conocer e interactuar con las víctimas del hecho que los llevó a prisión. Durante esta fase, reciben apoyo permanente del equipo de OSC.

La fase 3 consiste en el acceso al mercado de trabajo, y los contactos con familiares son normales.

No parecen aconsejables en esta intervención, ni el trabajo no remunerado de la fase 1, y tampoco el contacto limitado con el exterior y la familia en las primeras fases del programa. Ambas medidas contravienen convenios internacionales y violan derechos de las personas privadas de libertad. Lo interesante del programa radica en la progresiva inserción laboral de las y los internos, y también en la posibilidad que ofrece de reducir la condena en prisión.

3. buenas prácticas penitenciarias

Noruega

El sistema penal noruego es mundialmente considerado un «sistema modelo». Parte de su reputación se debe a la introducción por parte de John Pratt de la tesis del «excepcionalismo penal nórdico» en la agenda criminológica (2008a; 2008b). Pratt describió la práctica penal en Noruega, Suecia y Finlandia, y la puso en contraste con el punitivismo de países anglófonos (Pratt y Eriksson, 2011), encontrando diferencias acentuadas entre ambos modelos. Según John Pratt, el sistema noruego se rige por el principio de normalidad, sustentado en la premisa de que la vida en prisión debe ser lo más similar posible a la vida en libertad. En este sentido, el único castigo que recibe quien infringe la ley y es condenado o condenada a prisión, es la privación de su libertad. Este principio se sostiene en el supuesto de que cuanto más dura, cerrada y aislada de la comunidad sea la prisión, más difícil será reintegrar a la comunidad al individuo privado de libertad.

El sistema penitenciario noruego es pequeño. Consiste solamente de 38 pequeñas prisiones con una población penitenciaria relativamente baja (3373 PPL), con una tasa de ocupación del sistema de 84 %. La tasa de prisionización en Noruega a 2016 era de 73 cada 100.000 habitantes., un 22,9 % de las PPL se encuentra en situación de prisión preventiva, y el 31 % de las PPL es extranjera (World Prison Brief, 2019a).

Las prisiones de Bastøy (imagen 1) y Halden (imagen 2), las dos más famosas de Noruega, son reconocidas por el tratamiento humanitario que ofrecen a sus reclusos. Bastøy es una cárcel-granja semiabierta, ubicada en los fiordos de Oslo. Halden, por su parte, fue inaugurada en 2010, tiene un estudio de grabación (imagen 3) y otros espacios de esparcimiento que las PPL pueden utilizar junto a sus familiares (Pakes y Gunnlaugsson, 2018).

Imagen 2:
Espacio de uso común en prisión Bastøy

Fuente: https://www.boredpanda.com/world-prison-cells-prisoners/?utm_source=tineye&utm_medium=referral&utm_campaign=organic

Imagen 3:
Celda en prisión Halden

Fuente: https://www.bbc.com/news/amp/stories-48885846

Imagen 4:
Un recluso graba en el estudio de grabación de la prisión Halden, llamado «Criminal records»

Fuente: https://www.norwegianamerican.com/a-students-take-on-halden-prison/

La pena más elevada que impone el sistema noruego es de 21 años en prisión. Todo el sistema se rige por un principio de progresividad, que promueve una reintegración paulatina del individuo a la comunidad a partir de condiciones de reclusión humanitarias, y de una apertura progresiva de contacto con el exterior durante la condena.

La prisión preventiva se utiliza únicamente para infractores considerados peligrosos, a quienes la imposición de una sentencia breve se entiende insuficiente para asegurar el bienestar común. Rige en estos casos el principio de incapacitación.

Noruega se apoya en el uso de justicia restaurativa, con el fin de reparar el daño causado tras un delito, en lugar de simplemente imponer un castigo. Se busca así contemplar los intereses del infractor, víctimas, familia, amigos o amigas de ambas partes y comunidad durante el proceso restaurativo.

Muchos de los elementos del sistema penitenciario noruego son destacables en comparación con sistemas que presentan condiciones duras de reclusión (Brasil o Estados Unidos, por ejemplo), y sin lugar a dudas presentan un panorama más alentador en comparación con el sistema penal uruguayo. No obstante, es importante señalar algunos matices.

Se ha señalado el riesgo de presentar una descripción «color de rosas» de este sistema penal, que en los últimos años ha sido presentado por distintos medios como un paraíso idílico. Ello puede eclipsar el carácter punitivo del sistema noruego (que, como cualquier otro, no deja de ser un sistema penal) y dar la falsa impresión que refuerza la creencia común punitiva de que los presos viven en «cárceles de lujo» con más comodidades que los demás ciudadanos. Aunque Bastøy y Halden pueden resultar «idílicas» y sirven de reflejo a la tesis del excepcionalismo penal nórdico, no debemos olvidar que estamos hablando de cárceles. De hecho, Thomas Mathiesen (2012) observa que las condiciones de reclusión varían considerablemente entre prisión y prisión.

Si bien las actitudes pro-punitivas de la opinión pública noruega son bajas, los dictámenes de prisión preventiva ocupan un lugar importante en las prácticas judiciales, lo cual está en conflicto con recomendaciones internacionales.

Adicionalmente, es importante señalar la elevada proporción de PPL extranjeras, que se corresponden con un crecimiento de las personas deportadas. De hecho, existe una prisión exclusiva para extranjeros (Kongsvinger), y un centro de detención de inmigrantes (Trandum). Ello sugiere que los aspectos benignos del sistema podrían ser excluyentes con personas extranjeras (Pakes y Holt, 2015).

Por último, vale señalar que el número de personas privadas de libertad ha crecido notablemente desde el año 2000 (Gráfico 17), y lo mismo ha ocurrido con la tasa de prisionización (Gráfico 18) (World Prison Brief, 2019a). Ello sugiere que se ha desarrollado una tendencia punitiva en el sistema penal noruego, y que quizás Bastøy y Halden sean más bien símbolos no del todo representativos del sistema como un todo (Pakes y Gunnlaugsson, 2018).

Gráfico 17.
Población penitenciaria en Noruega (2000-2016).
Fuente: World Prison Brief.

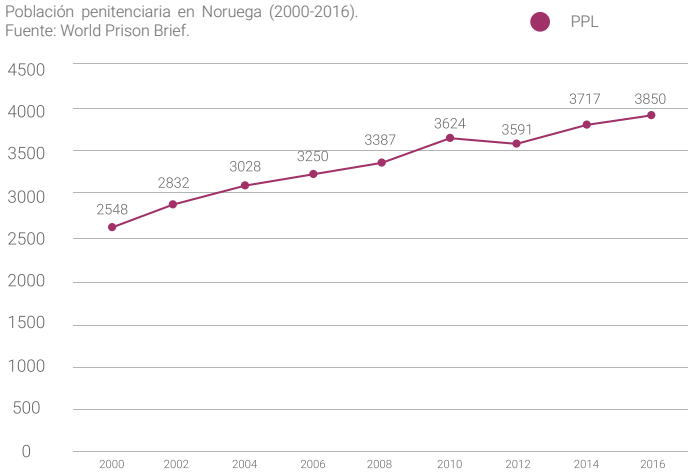
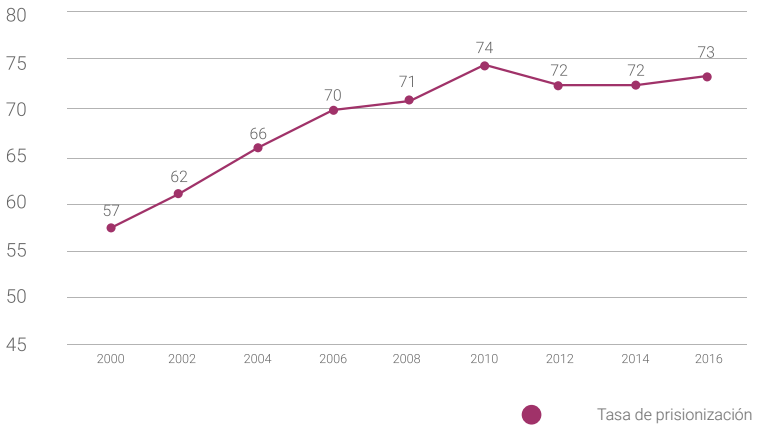


Gráfico 18.
Tasa de prisionización en Noruega (2000-2016).
Fuente: World Prison Brief.



Recuadro 3

En comparación con Uruguay, Noruega presenta un sistema con condiciones de reclusión mucho más humanitarias. El principio de normalización y el principio de progresividad rigen el sistema noruego, mientras que Uruguay aún está muy lejos de que estos constituyan la regla. Más bien por el contrario, en nuestro país los encontramos de forma aislada. Adicionalmente, la justicia restaurativa es utilizada de forma marginal en Uruguay, mientras que en Noruega es habitual.

Cuantitativamente, la tasa de 295 PPL cada 100.000 habitantes del sistema penal uruguayo, contrasta marcadamente con la de 73 que presenta el sistema noruego. En Uruguay hay un total de 11.141 presos y presas, y en Noruega 3373. En cuanto al porcentaje de PPL sin condena, en 2019 en Uruguay alcanza el 31 %, mientras que en Noruega es del 22,9 %.

Finalmente, en lo relativo a la reincidencia delictiva, Uruguay presenta un porcentaje del 62 %. Sin embargo, este dato presenta serias limitaciones y tiene una gran amplitud, pues incluye cualquier procesamiento que haya tenido la persona en su vida, aún sin prisión. Los estudios sofisticados para medir la reincidencia delictual, lamentablemente, no se hacen en nuestro país. Dicho esto, un estudio de cohorte hecho en Noruega en 2005 involucrando 8788 casos con seguimiento a lo largo de dos años, arrojó una tasa de reincidencia del 20 % (Yukhnenko, Sridhar y Fazel, 2019).

Holanda

Holanda enfrenta desde hace varios años una situación atípica en materia penal: el estado penal se encuentra en retracción. A diferencia de varios países europeos, cuyas tasas de ocupación del sistema carcelario sobrepasan niveles aceptables como Bélgica (tasa de ocupación del 127 %), Hungría (129,4 %), Francia (113 %) o Portugal (113 %), Holanda presenta uno de los más bajos índices de ocupación, con un 76,9 % a 2015 (Aebi, Tiago y Burkhardt, 2017). Tras años de descenso del volumen de su población penitenciaria, este país debió recurrir al cierre de prisiones,[30] al alquiler de plazas penitenciarias a otros países,[31] y al reacondicionamiento de prisiones en centros de alojamiento de personas refugiadas con jardines interiores y sin muros de separación con el exterior.[32]

La población penitenciaria de Holanda se encuentra en descenso desde hace 15 años, así como su tasa de prisionización (Gráficos 19 y 20). En décadas durante las que ha imperado prácticamente en todo el mundo una «cultura del control» (Garland, 2005), caracterizada por un sentimiento punitivista, legislaciones regresivas, policiamiento duro y construcción de cárceles, ¿cómo ha llegado Holanda a ser la antítesis de esta cultura del control? Para ello, es importante analizar dos aspectos: a) las prácticas de sentencia judicial; b) las características del sistema penitenciario.

Imagen 4.
Refugiada siria en la prisión De Koepel, reacondicionada para albergar personas refugiadas.

Fuente: https://www.nytimes.com/es/2017/02/10/espanol/-la-falta-de-presos-potencia-la-creatividad-neerlandesa.html

30: https://www.dutchnews.nl/features/2016/10/falling-crime-rates-and-prison-closures-what-is-really-going-on-in-the-dutch-justice-system/

31: https://www.theguardian.com/world/2015/sep/01/norwegian-inmates-sent-to-dutch-prison-cells-too-full

32: https://www.nytimes.com/2017/02/09/world/europe/netherlands-prisons-shortage.html

Gráfico 19.
Personas privadas de libertad en Holanda, 2000-2016
Fuente: World Prison Brief, 2019

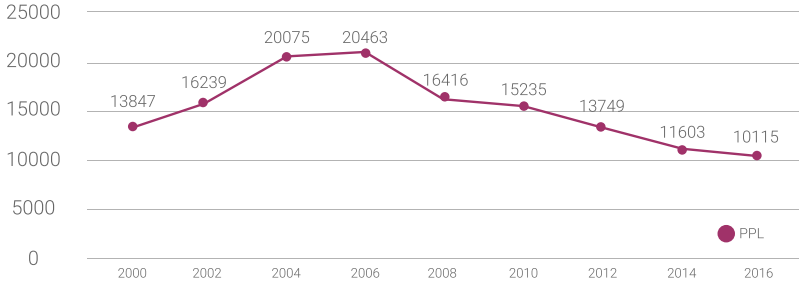
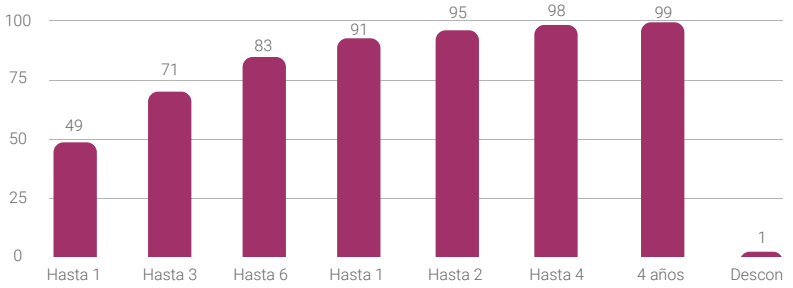


Gráfico 20.
Tasa de prisionización en Holanda, 2000-2016
Fuente: World Prison Brief, 2019

Sobre el primer punto, el sistema de justicia holandés se sostiene sobre bases empíricas. Esto es, a diferencia de otros países donde impera un discurso moral punitivo sobre la retribución, Holanda ha construido un sistema penal basado en la evidencia. En este sentido, el país ha adoptado prácticas cuya efectividad está respaldada por estudios científicos y descartado otras que no cuentan con respaldo sobre su efectividad. Las sanciones basadas en la comunidad en oposición a la privación de libertad entran en el primer grupo. La cárcel, en el segundo.

Así, en Holanda la prisión se utiliza con relativamente baja frecuencia, y por períodos breves de tiempo. Solo el 10 % de los infractores juzgados son condenados a prisión, y en 2012, 91 % de las sentencias a prisión tuvieron una duración de un año o menos, porcentaje que asciende al 95 % contando sentencias de dos años (Gráfico 21) (Subramanian y Shames, 2013). Esto, conectado a lo anterior, presenta un sistema penitenciario en retracción desde hace 15 años, pero además menor en términos cualitativos de duración de la sentencia.

Gráfico 21.
Porcentaje acumulado de personas según duración de la sentencia
Fuente: Subramanian y Shames, 2013.



Por otro lado, en el sistema penal holandés existen mecanismos a disposición de los jueces que facilitan la sustitución de la prisión por penas basadas en la comunidad. Un ejemplo de ellas son las *transacciones*, una opción sustitutiva de la privación de la libertad aplicable a condenas menores a seis años (que cubren la mayoría de los delitos). Las transacciones reemplazan la estadía en prisión por la participación en programas de formación o trabajo no remunerado, o bien el pago de una suma de dinero al tesoro por parte del infractor, determinada por la legislación holandesa según el tipo de delito. Otro ejemplo es la «suspensión de la sentencia», un mecanismo similar a la *probation* norteamericana (cumplimiento supervisado de la condena en la comunidad), aunque no necesariamente implicando supervisión (Subramanian y Shames, 2013).

El segundo punto a analizar son las características del sistema penitenciario holandés. Al igual que el sistema noruego, este se sustenta en el principio de normalización. En este sentido, las condiciones de reclusión están muy lejos de ser punitivas, e intentan imitar la vida en la sociedad. El único castigo es la privación de libertad, y se busca que las PPL puedan desarrollar sus proyectos de vida en el marco de la legalidad tras cumplir su condena. En este sentido, las PPL tienen la posibilidad de vestir sus propias ropas, preparar su propia comida y participar de actividades educativas y laborales, las cuales son remuneradas (Subramanian y Shames, 2013). Adicionalmente, los y las reclusos/as no pierden derechos como el voto y el derecho a recibir asistencia social, y muchas PPL tienen la posibilidad (según el tipo de sentencia que cumplan), de retornar a sus hogares los fines de semana para mantener sus vínculos familiares y disfrutar de tiempo recreativo.

Un razonamiento fundamentado exclusivamente en una lógica de incapacitación sostiene que, a mayor número de personas privadas de libertad habrá menos delitos, puesto que hay menos criminales con vía libre en la sociedad. Sin embargo, la correlación entre el total de personas en prisión y el comportamiento del delito, es muy difícil de probar a nivel nacional. De hecho, el caso de Holanda es interesante porque discute esta premisa. Con una tasa de prisionización y un volumen de personas privadas de libertad en descenso, en este país se han reducido al mismo tiempo los niveles de criminalidad. Quizás sea más prudente interpretar el caso holandés no desde el punto de vista de la incapacitación, sino desde el punto de vista de la criminología empírica. Con un estado penal en retracción y delitos en descenso, Holanda es una prueba más de que la cárcel no es una medida efectiva para reducir la criminalidad. Por el contrario, son las alternativas a la prisión y el minimalismo en el castigo los caminos que parecen ser más efectivos.

Recuadro 4
Comparativo: Uruguay-Holanda

Holanda y Uruguay presentan grandes contrastes cuando analizamos sus sistemas penitenciarios. El principal de ellos es la tendencia invertida del desarrollo del volumen de personas privadas de libertad. Mientras que en Holanda el volumen de PPL desciende en los últimos 15 años, en Uruguay la tendencia es opuesta, con un aumento permanente de PPL (con la excepción de los años 2015 y 2017, aunque en estos años la tendencia al alza se recuperó de forma casi inmediata).

Otro contraste de ambos países es la importancia que revisten en Holanda las medidas alternativas a la privación de libertad, y las condiciones humanitarias de reclusión. En Uruguay, en cambio, la OSLA se encuentra superada en cuanto a su capacidad de absorber casos, y muchas cárceles continúan presentando niveles inaceptables de hacinamiento y pésimas condiciones de reclusión.

Finalmente, algunos datos. En Uruguay la tasa de PPL cada 100.000 habitantes es de 295, mientras que en Holanda es de 61. El porcentaje de PPL sin condena en Uruguay alcanza el 31 %, este sí próximo al 28,9 % que encontramos en Holanda. Por último, la tasa de ocupación del sistema penitenciario uruguayo es del 94,1 %, mientras que en Holanda es del 79,6 %. En cuanto a la tasa de reincidencia, un estudio de cohorte hecho en Holanda con 31.168 casos reportó una reincidencia del orden del 35 % al año de la liberación, en contraste con el 62 % reportado para Uruguay, con las limitaciones del caso que fueron reportadas en el Recuadro 3 (Yukhnenko, Sridhar y Fazel, 2019).

Alemania

El sistema penitenciario alemán presenta varias similitudes con el holandés. Ambos son considerados sistemas «modelo» en cuanto a rehabilitación y resocialización, y se encuentran en retracción. El sistema alemán refleja los principios establecidos en su legislación relativa a cárceles, que sostiene que el objetivo de la prisión es

> hacer posible que los privados de libertad tengan una vida de responsabilidad social por fuera de la ilegalidad tras su liberación, requiriendo que la vida en prisión sea lo más similar posible a la vida en comunidad, y que esté organizada de forma que facilite la reintegración social (Subramanian y Shames, 2013).

Así, el sistema alemán (al igual que el noruego y el holandés), se basa en el principio de normalización.

Alemania, en particular, presenta una tasa de prisionización de 77 PPL cada 100.000 habitantes que se ha mantenido relativamente estable en los últimos cuatro años (Gráfico 22). Lo mismo ocurre con el número de personas privadas de libertad (Gráfico 23). Al tomar los últimos 15 años se comprueba un descenso global de ambas categorías. Sin embargo, los últimos años presentan un leve crecimiento del sistema, el cual debería monitorearse para confirmar si la tendencia es sostenible en el tiempo. Por otro lado, la tasa de ocupación del sistema penitenciario alemán es de 84,7 %, que ubica a Alemania entre los países europeos con menor tasa de ocupación (Aebi, Tiago y Burkhardt, 2017).

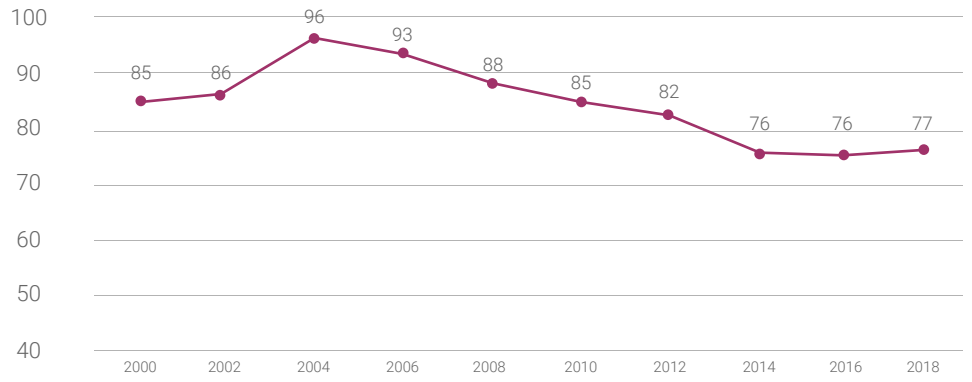


Gráfico 22
Tasa de prisionización en Alemania, 2000-2018
Fuente: World Prison Brief, 2019.

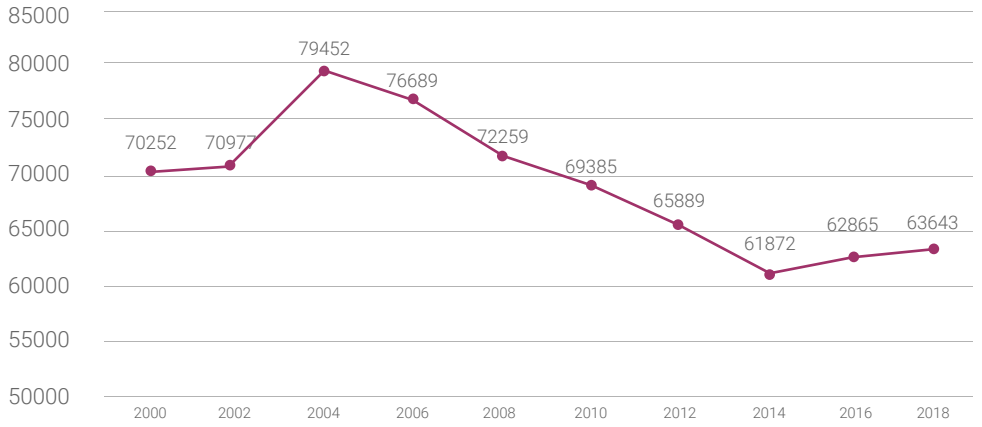


Gráfico 23
Personas privadas de libertad en Alemania, 2000-2018
Fuente: World Prison Brief, 2019.

Comenzaremos analizando las prácticas judiciales del sistema penal alemán. Así como ocurre en Holanda, el sistema penal de Alemania cuenta con recursos jurídicos para sancionar a personas procesadas con alternativas a la prisión. Este es el caso de la orden penal, que puede incluir una multa, servicio comunitario, mediación, o confiscación de bienes obtenidos ilegalmente, que son dictaminadas por orden judicial. Otro ejemplo son las multas, que se imponen en unidades diarias. Esto es, el equivalente en días a lo que sería el tiempo total de una condena en prisión. Lo interesante de este sistema es que se impone de acuerdo al ingreso del/de la individuo/a. Es decir, no son multas uniformes, sino que son impuestas evaluando caso a caso: por ejemplo, en 2010 el 79 % de los casos judicializados fue resuelto con multas (Subramanian y Shames, 2013). En términos generales, el sistema alemán condena pocas personas a prisión (solamente 6 % de personas procesadas), y lo hace por períodos cortos de tiempo. En 2006, el 75 % de las condenas a prisión en este país fue por 12 % o menos, y un 92 % fue por dos años o menos. Adicionalmente, en este año la justicia suspendió la mayoría de condenas a prisión menores a dos años, por lo que una pequeña parte de las personas condenadas terminó yendo a prisión (Subramanian y Shames, 2013).

El sistema está mayormente basado en medidas no custodiales y alternativas, a diferencia de lo que ocurre en Uruguay, donde hay 11.141 PPL y aproximadamente 5300 cumpliendo medidas alternativas. Tomando como base solamente la relación entre ambas categorías, en Uruguay aproximadamente el 67 % de las personas procesadas son enviadas a prisión. En este sentido, nuestro país se ubica en niveles similares a Estados Unidos, uno de los sistemas penales más duros y retributivos del mundo.

Al analizar las condiciones de reclusión, el caso alemán se alinea con el panorama que presentan los otros dos países examinados (Holanda y Noruega). El principio de normalización rige el sistema, y lleva a que las condenas en prisión no sean punitivas más allá de la privación de libertad. Las cárceles alemanas están diseñadas con características que facilitan la rehabilitación, con temperaturas controladas, múltiples ventanas, iluminación y ventilación, espacios al aire libre, corredores amplios y multitud de áreas de esparcimiento (aulas, salas de juegos, canchas deportivas, bibliotecas, etcétera.).

Otro elemento característico del sistema alemán es que la vida fuera de la prisión forma parte de la condena a prisión. En Alemania, el funcionariado penitenciario suele otorgar licencias de prisión a reclusos y reclusas con buena conducta, para que visiten a sus familias o puedan buscar trabajo fuera de la cárcel. Esta práctica puede sonar extraña frente a la posibilidad de que el o la reclusa no retorne a la prisión. Sin embargo, se cumple en el 99 % de los casos (Subramanian y Shames, 2013).

Finalmente, es interesante prestar atención al perfil de las y los funcionarios penitenciarios en Alemania.

Estos son profesionales civiles, que reciben una formación extensiva que se asemeja a la de trabajadores sociales. La formación se extiende durante dos años, de los cuales el primero consiste en cursos teóricos, y el segundo en actividades de formación práctica. Los cursos incluyen legislación penal, defensa personal, teoría pedagógica, psicología, educación social, gestión y mediación de conflictos, y estrategias comunicacionales aplicadas en contextos de encierro (Jesse, 2013).

Recuadro 5
Comparativo: Uruguay-Alemania

Alemania (al igual que Holanda), contrasta con Uruguay por el volumen de su sistema penitenciario. La tasa de prisionización de 77 cada 100.000 habitantes y la de ocupación del 84,7 % que encontramos en Alemania, contrastan con la tasa de prisionización de 295 y la de ocupación del 94,1 % que encontramos en Uruguay. A pesar del leve crecimiento del sistema penitenciario alemán registrado en los últimos años, el panorama contrasta con el ininterrumpido crecimiento del sistema uruguayo en las últimas décadas.

Un dato chocante sobre el sistema alemán es el bajo porcentaje de las condenas a prisión. Solo un 6 % de personas procesadas en Alemania son condenadas a prisión, en contraste con el 67 % aproximado en Uruguay. Las prácticas judiciales alemanas muestran un uso extensivo de la multa como sanción alternativa a la privación de libertad. Sea a través de multas o sanciones en comunidad, ambas parecen ser caminos más recomendables que el uso excesivo de la prisión como sanción penal.

Finalmente, en cuanto a la reincidencia delictual señala para 2007 que, en un estudio de cohorte hecho en Alemania con 26.602 casos, con un seguimiento de tres años, la reincidencia fue reportada en 46 % (Yukhnenko, Sridhar y Fazel, 2019). En Uruguay, la tasa es del 62 %, con las limitaciones que tiene este dato que fueron sintetizadas en el Recuadro 3.

SECCIÓN 3.

RECOMENDACIONES

1. reflexiones finales

Uruguay ha ratificado diversos pactos, directrices y normativas internacionales, fundamentales para la construcción de una política penitenciaria con una mirada transversal de derechos humanos. Sin embargo, como ilustra este informe, es evidente que existen dificultades al momento de instrumentación y puesta en práctica de estas convenciones.

En cuanto a la normativa nacional, nuestro país tuvo un punto de inflexión importante con la Ley de Humanización Carcelaria (2005a) y la aprobación del CNA (2004), puesto que hasta ese momento la política pública en materia de privación de libertad estuvo caracterizada por su perfil retributivo y neutralizante de las y los sujetos comprendidos dentro del sistema. Aunque el impacto de esta legislación no fue el esperado, sienta un precedente importante al evidenciar el carácter urgente de una reforma radical en esta materia, tomando en cuenta la elevada tasa de prisionización en ese momento y la tendencia a continuar en ascenso, así como la alta tasa de reincidencia y las condiciones degradantes de vida dentro de los centros penitenciarios.

Al igual que la legislación mencionada, la creación del INR también se alineó a objetivos de rehabilitación y humanización del sistema. Ello hizo posible reducir el hacinamiento, mejorar las infraestructuras carcelarias, e introducir civiles en el trabajo directo con personas privadas de libertad, entre otros aspectos. Sin embargo, pese a los diversos logros en la gestión, aún se encuentra muy alejada de los estándares mínimos de una política que sea respetuosa de los derechos humanos de las personas recluidas. El acceso a educación, al trabajo, a actividades culturales y recreativas en la cárcel continúa siendo marginal, y la inexistencia de una política homogénea en los centros profundiza las desigualdades y configura cierto grado de discrecionalidad para la gestión de turno.

Es verdaderamente preocupante la situación de las medidas que no implican privación de libertad para adultos y adultas. Estas presentan un agudo grado de fragilidad institucional, con escasos recursos, abuso discrecional del sistema de justicia en cuanto a su aplicación sin prever condiciones adecuadas para su cumplimiento, y ausencia total de una política definida para ejecutarlas.

Respecto al sistema penal juvenil, es destacable la disminución de prácticas aberrantes de violencia por parte de funcionaries hacia los NNAJ privades de libertad. Además, consideramos positivo el aumento en el uso de medidas alternativas a la prisión, ya que la privación de libertad debe ser la última opción para niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, mejoraron las condiciones edilicias y se amplió la oferta de actividades. Sin embargo, aún no existe una política concretamente definida sobre el trabajo con esta población y, al igual que sucede en cárceles de adultos o adultas, esta termina siendo definida por las autoridades que gestio-

nan los centros. Adicionalmente, preocupa la baja calidad de los registros de información del INISA, lo cual perjudica posibles evaluaciones de la performance de este instituto.

En cuanto a la legislación penal, desde el 2010 a esta parte se registraron algunos retrocesos importantes y preocupantes tanto para adultas o adultos como para niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Estas han redundado en la extensión de penas y del tiempo de reclusión en centros carcelarios, lo cual ha sido una de las principales fuerzas motoras detrás del crecimiento de nuestra población penitenciaria.

La puesta en vigencia del nuevo CPP fomenta un sistema de justicia más garante y transparente, pero es muy importante que esto sea acompañado por cambios institucional acordes con esta filosofía, así como la evaluación constante de algunos dispositivos que están dentro de esta reforma.

En suma, creemos que la realidad penitenciaria adulta y juvenil presenta avances en algunas dimensiones esenciales, pero se encuentra muy lejos de poder garantizar que el único derecho cercenado de las personas sentenciadas sea la pérdida de libertad. Las violaciones a los derechos humanos que produce el sistema están extendidas y son recurrentes. No es ajustado afirmar que en Uruguay existe una reforma penitenciaria, y tampoco una política penitenciaria, sino esfuerzos parcelarios por mejorar nuestro sistema, sin dudas insuficientes para reformarlo y situarlo en línea con una política penitenciaria democrática y garante de derechos. El diagnóstico y análisis aquí presentado advierte sobre la urgencia y necesidad del diseño y ejecución de una política pública integral y multidimensional en esta materia que involucre a distintos sectores del Estado, así como de la sociedad civil.

2. recomendaciones generales

Esta sección presenta recomendaciones generales dirigidas al sistema penal.

a. Uruguay debe continuar ratificando convenios, pactos, directrices, reglas, y otras convenciones relativas a la privación de libertad adulta y juvenil, consensuadas por el sistema internacional de DDHH. Asimismo, debe cumplir con la presentación de informes ante los organismos internacionales competentes para luego dar seguimiento y cumplimiento a las observaciones planteadas por ellos.

b. Es necesario armonizar la legislación nacional con la del sistema internacional, ya que las segundas prevalecen sobre las primeras. En este sentido, preocupa la constatación a nivel nacional de regresiones normativas tanto en el caso de adultos y adultas como de NNAJ en conflicto con la ley penal. Es urgente revisar la legislación nacional y derogar aquellas leyes y decretos que vulneren los derechos de esta población.

c. Reducir el sistema penal debería ser un objetivo de las autoridades al frente del sistema penal, y de los organismos ejecutores de la política pública. Es imprescindible entender que la seguridad se construye mucho más allá de las agencias penales, y que la prevención de actos delictivos y de la violencia es constitutivamente multidimensional, y requiere la intervención de diversos organismos estatales de protección social, y de agencias no gubernamentales en esta materia. La creación de un espacio gubernamental que articule políticas desde los ministerios del Interior, de Desarrollo Social, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, de Trabajo y Seguridad Social, de Educación y Cultura y de Salud Pública y OSC, entre otros, es ineludible para abordar la complejidad de estos fenómenos.

d. La alarmante tasa de prisionización y la elevada tasa de reincidencia en nuestro país requieren reforzar las medidas alternativas a la privación de libertad de forma urgente. En esta dirección, hemos presentado en este informe diversos casos y experiencias internacionales que apuestan al uso de medidas más eficientes y respetuosas de los derechos más fundamentales. Inclusive, con los pertinentes reparos, la aplicación de la justicia restaurativa sería un buen horizonte objetivo, ya que permite pensar y desarrollar los conflictos sociales desde una perspectiva completamente diferente a la que tenemos incorporada, cuyos fracasos están a la vista.

e. Si bien la reforma del sistema de justicia —es decir, la puesta en práctica del nuevo CPP— implica un avance en materia de transparencia y garantías, resulta primordial revisar y evaluar constantemente algunos dispositivos contenidos en ella. Como se ha mencionado, este tipo de reformas suelen inspirarse en concepciones y lógicas de mercado, así como en el actuarialismo y gerencialismo del sistema penal. Preocupa especialmente la existencia de modificaciones a esta nueva legislación que denotan signos de una contrarreforma en marcha. Por último, se presenta como fundamental la capacitación y sensibilización de los y las funcionarias judiciales para transformar la perspectiva y cultura institucional arraigada al sistema inquisitivo, como reflejo de ello basta con observar la cantidad exponencial de personas privadas de su libertad.

f. En línea con lo anterior, es imprescindible modificar las prácticas de sentencia ejecutadas por nuestros operadores de justicia. Actualmente, el total agregado de resoluciones de denuncias por vía de juicio abreviado y juicio oral, representa una amplísima mayoría de los casos absorbidos por el sistema. Ello ha redundado en el crecimiento del número de PPL en los últimos años. En cambio, el sistema de justicia uruguayo debería aprovechar las vías de suspensión condicional del proceso y de acuerdos reparatorios, habilitadas por nuestro CPP.

g. Respecto al INR, es imprescindible aprobar y ejecutar una ley orgánica que funcione como principio rector transversal a toda la institución. Esta ley debe contar y contemplar los aportes de especialistas en esta materia, organizaciones de DDHH, etc., que profundicen en una política integral e interseccional en materia penitenciaria, erradicando o disminuyendo la posibilidad de discrecionalidad por parte de autoridades y funcionarios dentro del sistema. Para esto es clave apostar a la creación de centros pequeños de reclusión, lo cual permitirá ejercer un control más acabado y generar mejores condiciones de vida.

Esta política deberá basarse en el principio de normalización: habilitar el menor tiempo posible de reclusión, y asegurar que la calidad de vida intramuros se asemeje a la vida en el exterior en el mayor grado posible, recordando que el único derecho cercenado debe ser el de la libre circulación.

Otro eje fundamental es el apoyo al preegreso de la persona que ha padecido el encierro, diseñando un proyecto de acompañamiento individual acorde a las necesidades de cada recluso o reclusa.

Finalmente, no debería ser el MI el encargado de planificar e intervenir el egreso de las PPL. Por el contrario, deberían ser organismos públicos de protección quienes planifiquen e intervengan en esta etapa, ya que debe garantizarse a la persona que ha cumplido su sentencia su desvinculación a agencias del sistema penal. En este sentido, el abordaje debe ser multidimensional, incluyendo acciones vinculadas a la vivienda, el trabajo, la educación y cultura, el apoyo psicosocial, etcétera.

h. En el caso del INISA, también es indispensable la creación de una ley detallada de funcionamiento y la definición de principios rectores transversales al sistema. En la actualidad no existe una política homogénea ni integral dentro de los centros. Asimismo, las medidas socioeducativas contempladas en el código de la niñez y la adolescencia distan mucho de ser las deseables y acordes a una perspectiva de derechos.

Si bien se han reforzado y mejorado las medidas sustitutivas a la privación de libertad, debe continuar disminuyendo el uso de la prisión, ya que, en el caso de niños, niñas y adolescentes, los efectos negativos del encierro incrementan la vulneración y constituyen mayores riesgos.

La selección y capacitación de funcionarios y funcionarias que trabajen en los centros es clave para generar una cultura institucional que reconozca a los/las NNAJ como sujetos de derechos. Para el caso del preegreso y el egreso, debería abordarse de forma similar a lo sugerido para el caso de adultos o adultas, pero incorporando la mirada y necesidad sobre la franja etaria que se está interviniendo.

En términos legislativos, la eliminación de la Ley 19055 es vital para descongestionar el sistema y evitar el uso de la privación de libertad obligatoria para delitos gravísimos (dentro del cual se halla, por ejemplo, la rapiña). Por su parte, debe eliminarse del nuevo CPP el aumento de días para la disposición de prisión preventiva, porque deja en condiciones de mayor vulnerabilidad a NNAJ en relación con los y las adultas en conflicto con la ley penal.

Un elemento interesante a introducir en el abordaje de la conflictividad que comprende a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, sería incrementar la edad de punibilidad. En este sentido, la dirección del INISA en

su hoja de ruta para el período siguiente, sugieren subirla a 14, ya que prácticamente son inexistentes les adolescentes de 13 años dentro del sistema. Y, además, las consecuencias del encierro a tan temprana edad, en plena construcción de subjetividad e identidad, pueden ser extremadamente nocivas.

i. Tanto en relación con el INR como con el INISA, es necesario fortalecer las capacidades de análisis para producir datos estadísticos de mayor calidad sobre el sistema penitenciario y las personas que lo integran. Específicamente, en relación con el INR, es fundamental sistematizar datos sobre personas trans y sobre las categorías de raza y etnicidad. En cuanto a INISA, es imprescindible contar con mecanismos de relevamiento y procesamiento de la información más rigurosos y productivos.

j. Es imprescindible que los organismos de contralor de los sistemas penales juvenil y adulto, gocen de acceso irrestricto a las unidades penitenciarias, y que sus recomendaciones sean consideradas en el diseño y la ejecución de las políticas penitenciarias. Asimismo, nuestro sistema penitenciario debería apoyarse en los organismos de derechos humanos, universidades, organizaciones de la sociedad civil, etcétera, para la concreción de auditorías y evaluaciones externas permanentes sobre su performance.

k. Es fundamental construir sistemas de información integrales, transparentes y accesibles que permitan monitorear, evaluar y dar seguimiento a la ejecución de las políticas públicas en materia penal. Si bien se verifica un mínimo avance en este sentido, continúa siendo casi imperceptible en relación con un estándar mínimo deseable de un sistema de información adecuado, confiable y de calidad.

l. Estrechamente vinculado a lo anterior, se debe promover y fortalecer el monitoreo por parte de diversas agencias sobre estas políticas. Es clave que tanto el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura como el comisionado parlamentario para el sistema penitenciario dispongan de todos los recursos indispensables para desarrollar su tarea, dándole participación también a OSC que cuentan con amplia trayectoria en estas temáticas.

En vista de la coyuntura política y social respecto a la agenda de seguridad y política criminal, es imprescindible deconstruir y reconfigurar las percepciones y discursos hegemónicos sobre estas. Las organizaciones político-partidarias, sociales, la Universidad, las diversas autoridades públicas, representantes parlamentarios, etc., deben asumir la urgencia, responsabilidad y el compromiso de colaborar en las transformaciones radicales en esta materia con miras a contrarrestar el sentido común punitivo, predominante en la opinión pública y la de nuestros operadores en los tres órdenes del sistema penal (justicia, policía y cárceles).

3.

recomendaciones específicas para organizaciones sociales

Esta sección presenta recomendaciones dirigidas a organizaciones no gubernamentales.

a. A lo largo del presente trabajo hemos manifestado el lugar primordial que la ocupa la agenda de seguridad en el terreno social y político. Entendemos que es imprescindible la creación de un espacio articulado entre academia, organizaciones sociales y de DDHH con el objetivo de producir información, conocimiento y discusión sobre estas temáticas.

b. Si bien en los últimos años han existido plataformas valiosas para combatir acciones regresivas impulsadas por sectores conservadores, estas no lograron consolidarse y no perduraron más allá de períodos electorales. Creemos que el espacio articulado mencionado en el punto a) debería tener un carácter constante y permanente, ya que permitiría poder afrontar los discursos hegemónicos sobre seguridad y el sistema penal en general, generando alternativas que promuevan un cambio cultural a largo plazo en materia de resolución de la conflictividad social.

c. Es imprescindible, tomando en cuenta la coyuntura actual, dónde asistimos a un proceso de avance de los sectores más conservadores y punitivistas de nuestro país, que las organizaciones sociales cuenten con asesoramiento y formación jurídica, porque existen diversos recursos, tales como el amparo o el habeas corpus que pueden ser herramientas valiosas a la hora de hacer frente a la posible criminalización de la protesta.

Existen algunas organizaciones de DDHH y organismos estatales que monitorean al sistema carcelario. Sería óptimo poder integrar o reforzar estos espacios con el fin de obtener información y en caso de detectar violaciones a los derechos de personas privadas de libertad, o en operativos policiales poder utilizar también recursos jurídicos que ayuden a denunciar y prevenir estas situaciones.

d. Como se desarrolló en puntos anteriores, es imprescindible contar con el acceso a información de calidad. En este sentido, la capacitación para el uso de la herramienta de pedidos de acceso a la información pública se torna vital, ya que muchas de las respuestas brindadas por el Estado en esta materia suelen ser acotadas e insuficientes o muchas veces nulas.

e. Finalmente, en este informe hemos expuesto vulneraciones de derechos de distinta naturaleza que la cárcel ejerce sobre las PPL. Las organizaciones que conforman el proyecto Horizonte de Libertades cuentan con un amplio expertise y larga trayectoria en materia de derechos humanos. Esto constituye una ventana de oportunidad para explorar líneas de trabajo que permitan articular su experiencia con las debilidades de las políticas penitenciarias. El déficit de acceso a la salud, las problemáticas asociadas a políticas penitenciarias sin una perspectiva de género adecuada, el consumo problemático de drogas, entre otras, son terrenos en los que las organizaciones de Horizonte de Libertades podrían intervenir sobre nuestro sistema penitenciario, con miras a garantizar el acceso a derechos de las personas privadas de libertad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEBI, M. F.; TIAGO, M. M. y BURKHARDT, C. (2017). *Council of Europe annual penal statistics. SPACE I - Prison populations survey 2015.* Estrasburgo: Council of Europe. Recuperado de https://wp.unil.ch/space/-files/2017/04/SPACE_I_2015_FinalReport_161215_REV170425.pdf

AMNISTÍA INTERNACIONAL (2018). I*nforme 2017/2018 Amnistía Internacional. La situación de los derechos humanos en el mundo.* Londres: Amnistía Internacional. Recuperado de https://crm.es.amnesty.org/sites/default/files/civicrm/persist/contribute/files/Informeanual2018air201718-spanish%20web.pdf.

BALES, W. D. y PIQUERO, A. R. (2012). Assessing the Impact of Imprisonment on Recidivism. *Journal of Experimental Criminology,* 8 (1), 71-101.

BRAGA, A. A.; KENNEDY, D. M.; WARING, E. J. y PIEHL, A. M. (2001). Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: An evaluation of Boston's Operation Ceasefire. *Journal of Research in Crime and Delinquency,* 38 (3), 195-225.

BRAGA, A. A. y WEISBURD, D. (2012). The Effects of "Pulling Levers" Focused Deterrence Strategies on Crime. *Campbell Collaboration,* 6.

BRAITHWAITE, J. (1989). *Crime, Shame and Reintegration. Cambridge:* Cambridge University Press.

BRANDARIZ, J. A. (2014). *El gobierno de la penalidad. La complejidad de la política criminal contemporánea.* Madrid: Dykinson.

CHRISTIE, N. (1984). *Los límites del dolor.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

COIMBRA, L. O. (2012). El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas. *URVIO Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana,* 12, 127-140. Recuperado de http://hdl.handle.net/10469/4866.

COMISIONADO PARLAMENTARIO PARA EL SISTEMA PENITENCIARIO (2016). *Informe Anual.* Montevideo: Parlamento del Uruguay. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe%20Anual%202016.pdf.

————— (2017). Informe Anual. Montevideo: Parlamento del Uruguay. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/cpp.
————— (2018). Informe Anual. Montevideo: Parlamento del Uruguay. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/cpp.
————— (2019). Informe Anual. Montevideo: Parlamento del Uruguay. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/cpp.

COYLE, A.; HEARD, C. y FAIR, H. (2016). Current trends and practices in the use of imprisonment. *International Review of the Red Cross,* 98 (903), 761-781. Recuperado de https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-903-4.pdf.

CRAIG, L. A.; DIXON, L. y GANNON, T. A. (2013). *What Works in Offender Rehabilitation: An Evidence-based Approach to Assessment and Treatment.* Londres: Willey-Blackwell.

CREWE, B. (2007). The sociology of imprisonment. En: Y. JEWKES (Ed.). *Handbook on prisons* (pp. 123-151). Londres: Willan Publishing.

CULLEN, F. T.; JONSON, C. L. y NAGIN, D.S. (2011). Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science. *The Prison Journal,* 91 (3), 48-65.

CUMBRE JUDICIAL IBEROAMERICANA (2008). *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.* Brasilia: XIV Cumbre Judicial Iberoamericana-Eurosocial. Recuperado de https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf.

DAPENA, J. y MARTÍN, J. (1998). *La mediación penal juvenil en Cataluña-España.* Barcelona. [en línea]. Recuperado de http://restorativejustice.org/10fulltext/dapena.pdf

DAVIS, A. (2017). *¿Son obsoletas las prisiones?* Córdoba: Bocavulvaria Ediciones.

DUDECK, M.; DRENKHAHN, K.; SPITZER, C.; BARNOW, S.; KOPP, D.; KUWERT, P.; FREYBERGER, H. J. y K, F. (2011). Traumatization and mental distress in long-term prisoners in Europe. *Punishment & Society,* 13 (4), 403-423. Recuperado de https://journals.sagepub.com/doi/-full/10.1177/1462474511414782?casa_token=1fBFlL6tO38AAAAA%3Akv64SdVwD3iIkFzYarnEpwWTYDnBOEQ2yDS4Bl01LRJRjb1pwVn05TgYL1c063DBW650c5TjNpZ1.

FARRINGTON, D. P.; COID, J. W.; HARNETT, L. M. y otros (2006). *Criminal careers up to age 50 and life success up to age 48: New findings from the Cambridge Study in Delinquent Development* (2.ª ed.). Londres: Home Office.

FAZEL, S. y BAILLARGEON, J. (2011). The Health of Prisoners. *The Lancet,* 377 (9769), 956-65.

FAZEL, S. y DANESH, J. (2002). Serious Mental Disorder in 23 000 Prisoners: A Systematic Review of 62 Surveys. *The Lancet,* 359 (9306), 545-550.

FAZEL, S.; RAMESH, T. y HAWTON, K. (2017). Suicide in prisons: an international study of prevalence and contributory factors. *The Lancet Psychiatry,* 4 (12), 946-952. Recuperado de https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2215036617304303.

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (FGN) (2019). *Desempeño del sistema penal uruguayo. Informe del primer semestre de 2019.* Montevideo: FGN. Recuperado de http://www.fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/8549/1/fgn_desempeno-sistema-penal-sem-i-2019-v11.pdf.

GARLAND, D. (1999). *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social.* Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
——— (2005). *La cultura del control. delito y orden social en la sociedad contemporánea.* Barcelona: Gedisa.

GOLDSTEIN, H. (1979). Improving policing: a problem-oriented approach. *NPPA Journal,* 25 (2), 236-258.

HIPPLE, N. K.; GRUENEWALD, J. y MCGARRELL, E. F. (2014). Restorativeness, Procedural Justice, and Defiance as Predictors of Reoffending of Participants in Family Group Conferences. *Crime & Delinquency,* 60 (8), 1131-1157. Recuperado de https://journals.sagepub.com/doi/-full/10.1177/0011128711428556?casa_token=bv8AKVmtvmYAAAAA%3A_STwqwLfT-KWSLUw8yfarZ8_7Tb_muhL5-MlevC5gDFCxL_zgH0xBgQH5E7BNOgTNpCxq-cBGiCf.

HUMAN RIGHTS WATCH (2010). *World Report*. Nueva York: Human Rights Watch. Recuperado de https://www.hrw.org/world-report-2010.

INSTITUTE OF CRIME & JUSTICE RESEARCH (2019). *World Prison Brief.* Highest to lowest – Prison population rate. [en línea] Recuperado de https://www.prisonstudies.org/highest-to- lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All.

JESSE, J. (2013). Information about the training of corrections staff. Ponencia presentada en la *European-American Prison Project Conference.*

JOLLIFFE, D. y FARRINGTON, D. P. (2007). *A Systematic Review of the National and International Evidence on the Effectiveness of Interventions with Violent Offenders.* Research Series 16/07. Londres: Ministerio de Justicia.

JUANCHE, A. (2018). *Breve reseña sobre la perspectiva técnica en la gestión integral de la privación de libertad.* Montevideo: INR.

————— y PALUMMO, J. (Coords.) (2012). *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas.* Montevideo: Serpaj.

LEA, J. (1996). El análisis del delito. *Delito y Sociedad,* (8) 26-50. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4769282.

LIPSEY, M. W.; LANDENBERGER, N. A. y WILSON, S. J. (2007). Effects of Cognitive-behavioral Programs for Criminal Offenders. *Campbell Systematic Reviews,* 6 (1), 1-27. Recuperado de https://publikationen.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/64639/1028_R.pdf?sequence=1.

MAGUIRE, M.; HOLLOWAY, K.; LIDDLE, M.; GORDON, F.; GRAY, P.; SMITH, A. y WRIGHT, S. (2010). *Evaluation of the Transitional Support Scheme (TSS).* Final report to the Welsh Assembly Government. [en línea] Recuperado de https://pure.southwales.ac.uk/en/publications/evaluation-of-the-transitional-support-scheme(bbb5ed9b-ed84-4554-875d-2bd513fd69ba)/export.html.

MARTINSON, R. (1974). What Works? Questions and Answers about Prison Reform. *The Public Interest,* 35, 22. Recuperado de https://www.gwern.net/docs/sociology/1974-martinson.pdf.

MATHIESEN, T. (2004). Diez razones para no construir más cárceles. Paper presentado el 25 de junio de 2004 en las jornadas *Prison 2004* celebradas en la City University de Londres.

————— (2012). Scandinavian exceptionalism in penal matters: reality or wishful thinking? En: T. UGELVIK y J. DULLUM (Eds.). *Penal Exceptionalism? Nordic Prison Policy and Practice.* Londres: Routledge.

MCCOLD, P. (2013). La historia reciente de la justicia restaurativa. Mediación, círculos y conferencias. *Delito y Sociedad,* (35), 9-44. Recuperado de https://www.researchgate.net/profile/Paul_Mccold/publication/305413742_La_historia_reciente_de_la_justicia_restaurativa_Mediacion_circulos_y_conferencias/links/58cab44ca6fdccdf531a4d15/La-historia-reciente-de-la-justicia-restaurativa-Mediacion-circulos-y-conferencias.pdf.

MCGARRELL, E.; OLIVARES, K.; CRAWFORD, K. y KROOVAND, N. (2000). *Returning Justice to the Community: The Indianapolis Restorative Justice Experiment*. Indianápolis: Hudson Institute.

MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (2017). *Análisis de contexto y monitoreo del sistema carcelario de adultos y unidades policiales.* Montevideo: INDDHH. Recuperado de https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/4-INDDHH_digital_0.pdf

——— (2018a). *Entre la alta contención y la inclusión social. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos.* INDDHH.

——— (2018b). *V Informe anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Uruguay 2018.* Montevideo: INDDDHH. Recuperado de https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-2018-del-mecanismo-nacional-prevencion-tortura-mnp

MEDAN, M. y GRAZIANO, F. (2019). *Transformaciones, innovaciones y tensiones en la justicia penal juvenil* [inédito].

MINISTRY OF JUSTICE (UK) (2013). *Transforming Rehabilitation: A Summary of Evidence on Reducing Reoffending.* Londres: Ministry of Justice.

MOJICA, C. (2005). Justicia restaurativa. *Opinión Jurídica,* 4 (7), 33-42. Recuperado de https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1304/1267.

MOSTEIRO, M.; SAMUDIO, T.; PATERNAIN, R.; SALAMANO, I.; ZOPPOLO, G.; TOMASINI, M.; LAGOS, F.; BOUISA, G. y HENDERSON, J. (2016). *Adolescentes, jóvenes y violencia policial en Montevideo: Una aproximación descriptiva*. Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas, 6. Montevideo: FCS, Universidad de la República.

NAGIN, D. S.; CULLEN, F. T. y JONSON, C. L. (2009). Imprisonment and Reoffending. *Crime and Justice,* 38 (1), 115-200.

NIEUWBEERTA, P.; NAGIN, D. S. y BLOKLAND, A. A. (2009). Assessing the Impact of First-time Imprisonment on Offenders' Subsequent Criminal Career Development: A Matched Samples Comparison. *Journal of Quantitative Criminology,* 25 (3), 227-257.

OBSERVATORIO NACIONAL SOBRE VIOLENCIA Y CRIMINALIDAD (2019a). *Homicidios 1.º de enero al 31 de diciembre (2017-2018).* Montevideo: Ministerio del Interior. Recuperado de https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2018/HOMICIDIOS_2018.pdf

——— (2019b). *Denuncias de rapiña y hurto 1.º de enero al 31 de diciembre (2017-2018).* Montevideo: Ministerio del Interior. Recuperado de https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2018/RAPIAS_y_HURTOS_2017_vs_2018.pdf.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC) (2019). *Global study on homicide*. Viena: UNODC. Recuperado de https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA) (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos.* San José de Costa Rica: OEA. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
————— (1990). *Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte.* Asunción: OEA. Recuperado de https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/12.%20RATIFICACION.PENA%20DE%20MUERTE.pdf.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU) (2015). *Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights.* Addendum: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the activities of his office in Guatemala. Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.refworld.org/docid/55083b4b4.html.
————— (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.* Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx.
————— (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.* Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx.
————— (1979). *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.* Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx.
————— (1984). *Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.* Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cat.aspx.
————— (1985). *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing).* Nueva York: ONU. Recuperado de http://www.cidh.org/ninez/pdf%20files/Reglas%20de%20Beijing.pdf.
————— (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño.* Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx.
————— (1990a). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)*. Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TokyoRules.aspx.
————— (1990b). *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directices de Riad).* Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/preventionofjuveniledelinquency.aspx.
————— (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Nueva York: ONU. Recuperado de https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf.
————— (2011). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes y sus Comentarios (Reglas de Bangkok).* Bangkok: ONU. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf.
————— (2015). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).* Nueva York: ONU. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Reglas%20Nelson%20Mandela.pdf.

PAKES, F. y GUNNLAUGSSON, H. (2018). A More Nordic Norway? Examining Prisons in 21st Century Iceland. *The Howard Journal of Crime and Justice,* 57 (2), 137-151.

PAKES, F. y HOLT, K. (2015). The Transnational Prisoner: Exploring Themes and Trends Involving a Prison Deal with the Netherlands and Norway. *British Journal of Criminology,* 57 (1), 79-93.

PANTOJA, R. (2015). Terapia multisistémica en Chile: un estudio de caso de innovación en el sector público. *Psychosocial Intervention,* 24 (2), 97-103. Recuperado de http://scielo.isciii.es/pdf/inter/v24n2/evidencia2.pdf.
PAVARINI, M. (2006). *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad.* Buenos Aires: Ad-Hoc.

PEGORARO, J. (2013). El lazo social del delito económico: un enfoque sociológico del orden social. *Delito y Sociedad,* (31), 57-89. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4702767.

PERMAN, J. (2010). *Persistent Offender Project. An Analysis of the Costs and Benefits. Executive Summary.* Edinburgo: Justice Analytical Services-Scottish Government.

PRATT, J. (2008a). Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part I: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism. *British Journal of Criminology,* 48, 119-37. Recuperado de https://academic.oup.com/bjc/article/48/3/275/356186.
————— (2008b). Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part II: Does Scandinavian Exceptionalism Have a Future? *British Journal of Criminology,* 48, 275-92. Recuperado de https://academic.oup.com/bjc/article/48/3/275/356186.
————— y ERIKSSON, A. (2011). *Contrasts in Punishment: An Explanation of Anglophone Excess and Nordic Exceptionalism.* Londres: Routledge.

RASCH, W. (1981). The Effects of Indeterminate Detention. *International Journal Of Law And Psychiatry,* 4 (3-4), 417-431.

REY, R. (2018). La economía de las garantías en el Código del Proceso Penal. En: SERVICIO PAZ Y JUSTICIA (SERPAJ) URUGUAY (Ed.). *Derechos humanos en el Uruguay 2018.* Montevideo: Serpaj. Recuperado de https://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2018/12/Ddhh-en-el-Uruguay.-Informe-2018.pdf.

REYES-QUILODRÁN, C.; LABRENZ, C. A. y DONOSO-MORALES, G. (2018). Justicia restaurativa en sistemas de justicia penal juvenil comparado: Suecia, Inglaterra, Italia y Chile. *Política Criminal,* 13 (25). Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-33992018000100626&script=sci_arttext.

SAPOUNA, D. M.; BISSET, C.; CONLONG, A. M. y MATTHEWS, B. (2015). *What works to reduce reoffending: A summary of the evidence.* Edinburgo: Scottish Government.

SERRANO-BERTHET, R. (2019). *Del policía cazador al policía protector. La reforma silenciosa de la Policía Nacional de Uruguay (2010-2017)* [inédito].

SHAPLAND, J.; ATKINSON, A.; ATKINSON, H.; DIGNAN, J.; EDWARDS, L.; HIBBERT, J. y otros (2008). *Does Restorative Justice Affect Reconviction? The Fourth Report from the Evaluation of Three Schemes.* Ministry of Justice Research Series, 10/08. Londres: Ministry of Justice. Recuperado de https://restorativejustice.org.uk/sites/default/files/resources/files/Does%20restorative%20justice%20affect%20reconviction.pdf.

SHAPLAND, J.; ROBINSON, G. y SORSBY, A. (2011). *Restorative Justice in Practice: Evaluating What Works for Victims and Offenders.* Londres: Willan Publishing.

SHERMAN, L.W.; GOTTFREDSON, D.; MACKENZIE, D.; ECK, J.; REUTER, P. y BUSHWAY, S. (1998). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising. A report to the United States Congress.* Maryland: University of Maryland.

SHERMAN, L. y STRANG, H. (2007). *Restorative Justice: The Evidence. Londres: The Smith Institute.* Recuperado de https://www.iirp.edu/pdf/RJ_full_report.pdf.
————— (2010). *Justicia restaurativa: Reparando víctimas, reintegrando ofensores.* Sidney: Australian National University.

SMITH, V. M. (2008). *Persistent Offender Project. Pilot Project Evaluation: November 2006-March 2008.* Glasgow: Glasgow Addiction Services.

SPASOVA, K. K. (2017). *The Impact of Incarceration on Mental Health and its Prevalence*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

SPOHN, C. y HOLLERAN, D. (2002). The effect of imprisonment on recidivism rates of felony offenders: A focus on drug offenders. *Criminology,* 40 (2), 329-358.

STRANG, H. (2002). *Repair or revenge: Victims and restorative justice.* Oxford: Oxford University Press.

SUBRAMANIAN, R. y SHAMES, A. (2013). *Sentencing and prison practices in Germany and the Netherlands: Implications for the United States.* Nueva York: Vera Institute of Justice.

UNICEF (2018). *Consulta a adolescentes privados de libertad.* Uruguay, 2018. Montevideo: Unicef. Recuperado de http://radiouruguay.uy/wp-content/uploads/2019/01/Consulta-a-adolescentes-privados-de-libertad.pdf.

URUGUAY (1967). Constitución de la República. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967.
————— (1974). Decreto n.º 574/974 del Poder Ejecutivo. Ministerios. Redistribución de Atribuciones y Competencias. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/decretos/574-1974.
————— (2003a). Ley n.° 17726. Prisión Preventiva. Se establecen Medidas Alternativas. Recuperado de https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8265969.htm.
————— (2003b). Ley n.° 17684. Ley de Creación del Comisionado Parlamentario. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17684-2003/23.
————— (2004). Ley n.° 17823. Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004.
————— (2005a). Ley n.° 17897. Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad Provisional y Anticipada. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17897-2005/19.
————— (2005b). Ley n.° 17914. Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención de la ONU contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes. Recuperado de http://impo.com.uy/bases/leyes/17914-2005.
————— (2008). Ley n.° 18446. Creación Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH). Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008.

——— **(2010a).** Ley n.° 18719. Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones. Ejercicio 2010-2014. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18719-2010.
——— **(2010b).** Ley n.° 18667. Sistema Penitenciario Nacional. Se faculta al Poder Ejecutivo a Adoptar Diversas Medidas a fin de Mejorar la Situación de Riesgo y Vulnerabilidad. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/URY/INT_CAT_ADR_URY_16755_S.pdf.
——— **(2010c).** Ley n.° 18717. Funcionarios Militares. Cumplimiento Transitorio de Guardia Perimetral y Control de Acceso a Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18717-2010/8.
——— **(2011a).** Decreto n.º 93/011 del Poder Ejecutivo. Policía. Políticas Públicas Carcelarias. Asignación de Funciones. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2011.
——— **(2011b).** Ley n.º 18771. Creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18771-2011/1.
——— **(2011c).** Ley n.º 18777. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Infracciones a la Ley Penal. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18777-2011.
——— **(2011d).** Ley n.º 18778. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18778-2011/2.
——— **(2012).** Ley n.º 19007. Modificación de Disposiciones del Código Penal, sobre Delitos de Funcionarios Públicos y Determinadas Actividades Delictivas Relacionadas con todas las formas de Cocaína Incluida la Pasta Base de Cocaína. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19007-2012/1.
——— **(2013a).** Ley n.º 19081. Modificación de la Ley 18717 relativo al Cumplimiento Transitorio de Guardia Perimetral y Control de Acceso a Cárceles, Penitenciarias y Centros de Recuperación. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19081-2013/1.
——— **(2013b).** Ley n.º 19120. Modificación del Código Penal. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19120-2013.
——— **(2013c).** Ley n.º 19055. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Menores Infractores. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19055-2013/4.
——— **(2014).** Ley n.° 19293. Código del Proceso Penal 2017. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014.
——— **(2015a)**. Ley n.° 19315. Ley Orgánica Policial. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19315-2015/81.
——— **(2015b)**. Decreto n.° 300/015 del Ministerio del Interior. Código de Ética Policial. Recuperado de http://www.impo.com.uy/bases/decretos-originales/300-2015.
——— **(2015c)**. Ley n.° 19326. Guardia Perimetral de Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad Encomendada al Personal Militar. Recuperado de https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7881355.htm.
——— **(2015d).** Ley n.° 19367. Creación del Instituto Nacional de Inclusión social Adolescente como Servicio Descentralizado. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19367-2015.
——— **(2016a).** Ley n.° 19436. Código del Proceso Penal. Modificación de la Ley n.º 19293. Recuperado de https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9502388882976.htm.

————— (2016b). Ley n.° 19446. Regulación del Régimen de Libertad Provisional, Condicional y Anticipada y Penas Sustitutivas a la Privación de Libertad. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19446-2016/18.
————— (2017a). Ley n.° 19507. Guardia Perimetral de Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad Encomendada al Personal Militar. Extensión del Plazo de Función Transitoria. Recuperado de https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu6033227902672.htm.
————— (2017b). Ley n.° 19538. Recuperado de http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19538-2017.
————— (2017c). Ley n.º 19551. Modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19551-2017.
————— (2018a). Ley n.° 19645. Modificación de los arts. 310 y 312 y Derogación del art. 310 bis del Código Penal. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19645-2018.
————— (2018b). Ley n.º 19653. Modificación de la Ley 19293, CPP. Recuperado de https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19653-2018.
————— (2018c). Proyecto de Ley de Organización del Sistema Penitenciario Nacional. Recuperado de https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/proyectos/07/min_800.pdf.

VILLETTAZ, P.; GILLIÉRON, G. y KILLIAS, M. (2015). The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge. *Campbell Systematic Reviews,* 11 (1), 1-92. Recuperado de https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.4073/csr.2015.1.

VIVIR SIN MIEDO (2019). *Iniciativa de Reforma Constitucional al amparo del artículo 331 lit. a de la Constitución.* [en línea] Recuperado de https://web.archive.org/web/20190627120740/https://vivirsinmiedo.com.uy/reforma/.

WACQUANT, L. (2010). *Castigar los pobres.* Barcelona: Gedisa.

WILSON, D. B.; BOUFFARD, L. A. y MACKENZIE, D. L. (2005). A Quantitative Review of Structured, Group-oriented, Cognitive-behavioral Programs for Offenders. *Criminal Justice and Behavior,* 32 (2), 172-204.

WORLD PRISON BRIEF (2019a). Norway. Recuperado de https://www.prisonstudies.org/country/norway.
————— (2019b). Uruguay. Recuperado de https://www.prisonstudies.org/country/uruguay.
————— (2019c). Netherlands. Recuperado de https://www.prisonstudies.org/country/netherlands.

YOUNG, J. (2008). Merton con energía, Katz con estructura. *Delito y Sociedad,* (25), 63-87. Recuperado de https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3607584.

YUKHNENKO, D.; SRIDHAR, S. y FAZEL, S. (2019). A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update. Wellcome Open Research, 4 (28). doi: 10.12688/wellcomeopenres.14970.2

HORIZONTE de libertades

CO-FINANCIADO POR

UNIÓN EUROPEA

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Horizonte de Libertades y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Proyecto Horizonte de Libertades: ampliar derechos, profundizar la democracia. CSO/LA/2017/387-802