

La opinión de líderes y referentes respecto de la protección de los Derechos Humanos, la Justicia y la Privación de Libertad en Uruguay*

*El estudio estuvo a cargo de la consultora CIFRA y se realizó en el marco del proyecto “Tendiendo puentes”, una iniciativa de cooperación Sur-Sur llevada adelante por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Uruguay y la Oficina Regional del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) en articulación con la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

Organiza:



Apoya:



Marco conceptual y objetivos

- En los últimos años se ha registrado un aumento sostenido de la población carcelaria, pasando de una tasa de prisionización de 135 cada 100.000 habitantes en el año 2000 a 386 en el 2021. Esto ubica al país entre las tasas más altas del mundo y la mayor de Sudamérica. En los últimos 12 meses, y pandemia mediante, se registra un incremento promedio de 11% (10% en varones y 28% en mujeres). Además, existen aproximadamente 12.000 personas penadas con medidas alternativas, no privativas de la libertad.
- En el marco del Examen Periódico Universal (EPU) de 2019 Uruguay recibió una serie de recomendaciones relacionadas a las condiciones de reclusión, mientras que desde varias organizaciones, incluyendo las Naciones Unidas y la OCPP, se ha insistido en un mayor uso de las medidas alternativas a la privación de libertad.
- Pero para que las propuestas contemplen la situación país es necesario tomar en cuenta las percepciones de los distintos actores que hacen a la opinión de la sociedad en general y a los distintos colectivos que la componen.
- En ese marco, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad y grupos focales y una encuesta de opinión pública para relevar la evaluación sobre el funcionamiento actual del sistema penitenciario, el vínculo que perciben entre el punitivismo y la inseguridad, las actitudes hacia las penas alternativas para delitos no graves, la evaluación sobre la necesidad y el funcionamiento actual de los programas de rehabilitación y la evaluación sobre la importancia del respeto a los derechos humanos, cuánto se respetan hoy en Uruguay y quiénes son las instituciones y grupos que los protegen .
- Aquí se presentan las principales conclusiones del estudio cualitativo realizado entre autoridades, parlamentarios y actores relevantes del sistema penal. Se realizaron 43 entrevistas y tres grupos focales con la población objetivo.

LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Autoridades

Luis Mendoza	INR	Director
Jorge Camargo	INR	Ex director de COMCAR
María Machado	INR	Directora Cárcel de Salto
Guillermo Maciel	Ministerio del Interior	Subsecretario
Rossana de Olivera	INISA	Presidenta
Andrea Venosa	INISA	Directora
Marcio Dávila	OSLA	Director
Gabriela Giacoya	OSLA	Subdirectora Técnica
Jaime Saavedra	DINALI	Ex director
Santiago González	Ministerio del Interior	Director de Convivencia
Fernanda Auersperg	MIDES	Dirección Nacional de Protección Social
Alvaro Garcé	Ex Comisionado Parlamentario	



LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Parlamentarios

Amanda Della Ventura	FA	Senadora	Elsa Capillera	CA	Diputada
Sandra Lazo	FA	Senadora	Guillermo Domenech	CA	Senador
Verónica Matto	FA	Diputada	Ope Pasquet	PC	Diputado
Charles Carrera	FA	Senador	Carmen Sanguinetti	PC	Senadora
Silvia Nane	FA	Senadora	Gustavo Penadés	PN	Senador

Institución Nacional de Derechos Humanos

Juan Faroppa	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)	Presidente
---------------------	---	------------

Técnicos

Dr Pablo Fielitz	ASSE	Director de Salud Mental
Claudia López	ASSE	Ex Directora área Cárceles



LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Académicos

Jorge Barrera	UM	Penalista
Pedro Montano	UM/UDELAR	Penalista
Nicolás Echeverry	UM	Penalista
Mario Spangenberg	UCU	Penalista, criminología
Martín Risso	UCU	Académico
Nicolás Trajtenberg	UDELAR y asesor Ministerio del Interior	Criminólogo

ONG

Denisse Legrand	Nada Crece a la sombra
Fernando Frontán	Bethania
Lilián Celiberti	Cotidiano Mujer
Toti Piñero	Ser Libres

Periodistas

Gabriel Pereyra
Antonio Ladra
Leonardo Haberkorn

LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Jueces

Graciela Gatti	Jueza	Asociación de Magistrados del Uruguay
Bernadette Minvielle	Ministra de la Suprema Corte de Justicia	

Fiscales

Juan Gómez	Fiscal General	
William Rosa	Fiscal	Asociación de Fiscales del Uruguay

Abogados

Adriana Berezan	Defensora Pública	Presidenta de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay
------------------------	-------------------	--

LISTADO DE PARTICIPANTES DE LOS GRUPOS DE DISCUSIÓN

Grupo 1: Fiscales

- Luis Pacheco
- Carolina Martínez
- Brenda Puppo
- Serrana Corsino
- Leonardo Dugros
- Daniela Revello

Grupo 2: Abogados

- Andrea Martínez
- Victoria Muraña
- Silvy Landeira
- Susana Rey
- Rodrigo López
- Susana Arbuét
- Julio Barboza
- Lorena Suárez
- Joaquín Gamba

Grupo 3: Jueces

- Ana Ruibal
- Verónica Pena Molina
- Marcelo Malvar
- Paulo Aguirre
- Elena Mainard
- Sahiana Sena
- Alejandro Asteggiante



La opinión de referentes y líderes respecto de la protección de los Derechos Humanos, la Justicia y la Privación de Libertad en Uruguay

❖ **Síntesis y principales conclusiones**

Un sistema penal en crisis

- Todos los participantes del estudio cualitativo coinciden en la gravedad de lo que sucede en el sistema penitenciario en Uruguay. **PERO,**
 - No todos lo conocen realmente de primera mano
 - No todos lo vinculan con la política de seguridad que debería tener el país
- Además...
 - Todos creen que los grandes cambios solo vendrán si el sistema político quiere
 - También reconocen el peso que tiene la opinión pública en las decisiones que toma el sistema político, sobre todo su peso entre los parlamentarios y el Poder Ejecutivo.
 - Por ello, casi todos señalan que es fundamental trabajar en informar más para cambiar la imagen y los conceptos asociados al sistema penitenciario que tiene el público general.



Sin embargo, la encuesta muestra que la opinión pública está mas abierta a cambios en la política de seguridad que lo que muchos entrevistados creen.

Se comparte el diagnóstico, pero no sus consecuencias

- Todos los entrevistados reconocen que **el sistema penal** (con todos sus componentes, legales, operativos y sancionatorios) **hoy está en una situación crítica**. Pero no todos entienden lo dramático que resulta para el país. Unos pocos, con una visión más completa, hablan de una bomba de tiempo y de que el país se está jugando sus últimas fichas antes de que esto se desborde.
- Esa minoría más informada subraya que **es imposible mejorar hoy la seguridad y bajar el delito si no se revierte el proceso que se está dando hoy en las cárceles**. Se muestran preocupados porque creen que en las cárceles se está desarrollando un caldo de cultivo para que las bandas de narcotraficantes y otro tipo de delincuentes se consoliden, capten a sus miembros y cobren más poder. Algunos políticos y miembros de ONGs llegan a decir que hay cárceles controladas por el delito. Y esta visión minoritaria y preocupante atraviesa los partidos políticos y los distintos ámbitos de actividad, pero no se ha extendido fuera del grupo más informado.
- De alguna manera también coinciden en que **Uruguay no tiene una estructura y organización carcelaria acorde a la realidad delictiva actual del país**, acorde al tipo de población y cantidad que recibe, acorde a los estándares internacionales ni acorde a su Constitución. Y también casi todos reconocen la violación a los derechos humanos que se da en los centros de reclusión.

Hoy es fundamental extender este diagnóstico a otros actores

- Asumir todo esto públicamente requiere de un **sinceramiento político y social**, sin el cual es difícil hacer cambios reales y para el cual se requiere de actores que colaboren para llevarlo adelante y que enfrenten las resistencias.
- El análisis de la información recogida muestra que **es clave** para el país hoy ayudar a la sociedad y a aquellos que tienen en su posibilidad cambiar esa realidad a **comprender este dilema**, comprender que **sin cambios en la política carcelaria no se puede mejorar la seguridad pública**.
- Por ello es fundamental ayudar a la sociedad y a las autoridades a comprender que la seguridad no aumentará ni el delito disminuirá si no se cambia la situación en las cárceles y se aumentan las penas alternativas, que ese es el único camino. Según los expertos y aquellos que están más en contacto con el sistema penal, para cambiar esa situación es indispensable un cambio de estrategia y un aporte significativo de recursos económicos y humanos.
- Este trabajo casi de evangelización requiere apoyos diversos para quienes lo lleven adelante.

La cárcel no es un hecho aislado

- La situación de las cárceles es espejo de los problemas de afuera, que las personas privadas de libertad (y también los responsables de su vigilancia y cuidado) traen consigo y se amplifican. Esta población sufre de:
 - expulsión del sistema educativo
 - aumento del consumo de drogas
 - exposición a la violencia y uso de violencia en la vida cotidiana
 - pérdida de hábitos de trabajo
 - deterioro de la salud física y mental
- Las cárceles no están preparadas hoy para atacar esos problemas, y les cuesta ‘dejarse ayudar’ por las ONGs que quieren y pueden prestar apoyo.
- Es muy insuficiente la atención a las adicciones y a la salud mental, y tampoco se ofrece capacitación adecuada para el desarrollo de habilidades que permitan una futura inserción laboral.
- En este contexto social la institucionalización forzada podría ser una oportunidad para reinsertar en la sociedad a una población que fue expulsada o abandonada en la infancia y adolescencia por el sistema de protección social que podría haber intervenido en etapas anteriores, antes de que cayera en el delito.

La visión de los 'expertos'

- **Los Fiscales:** ven con mucha preocupación la deplorable realidad de las cárceles, reconocen que cada vez que piden una pena de reclusión están enviándolos a un infierno y no trabajando por su rehabilitación. Valoran las penas alternativas como concepto y las usan, a pesar de que creen que hoy no pueden cumplir su real cometido ya que no se dispone de recursos suficientes. Ven al sistema político como lejano y ajeno a esta realidad y creen que la sociedad no quiere enterarse de la verdadera situación.
- Los **abogados públicos** están desbordados por el sistema, mal pagos y casi no considerados como actores relevantes. Ellos, como también el resto de los entrevistados, subrayan que hacen “lo mejor que pueden”, pero que brindan una defensa sub óptima a sus defendidos. Reclaman que se usen más las penas alternativas y menos la cárcel, pero tienen poca capacidad de promoverlas. Son los primeros en hablar de que en Uruguay la justicia no funciona igual para todos.
- **Los jueces** se han alejado de la realidad cotidiana de la cárcel, pero reconocen la falta de recursos del sistema en general, y en particular la necesidad de destinar más recursos a la rehabilitación y para el diseño de penas alternativas. Valoran esa herramienta pero desconocen sus resultados y no están totalmente confiados de que cumplan su función.

La visión de los 'expertos'

- Los **abogados privados y académicos** miran el fenómeno desde dos lugares. Desde lo teórico, observan que en Uruguay se aplican conceptos y políticas perimidas, que ya se sabe que no funcionan. Desde lo concreto, afirman que las cárceles son escuelas del delito, donde se condena a los delincuentes con todo el sentido del término (a pagar su pena y a vivir en condiciones deplorables su condena). Mientras sucede esto, la sociedad, y también los políticos, se desentienden una vez que el delincuente es condenado. Reclaman una visión más moderna y holística del sistema penal, del penitenciario, de las medidas alternativas, e incluyen conceptos como justicia terapéutica y justicia restaurativa.
- **Los periodistas** ven con mucha preocupación el avance del delito, el dominio de las bandas en las cárceles y la situación de desprotección que viven allí muchas personas que delinquieron, pero no necesariamente pertenecen al mundo del delito. Sienten que los políticos están muy lejos de esta realidad y que la sociedad tampoco quiere conocerla, porque no entiende como les afecta personalmente.

El sistema no cumple las funciones básicas

- Hoy las cárceles no rehabilitan ni del delito ni de la dependencia de drogas con la que entran y salen la mayoría de las personas que cometen delitos. **Y la salida de prisión no está planificada ni acompañada por el sistema**, que deja solo a aquellos que cumplen su pena en una sociedad que no quiere recibirlos y los expulsa y margina, probablemente entre otras cosas, porque no cree que se hayan rehabilitado y lo siguen viendo como delincuentes.
- **Es muy difícil que haya rehabilitación** en las condiciones carcelarias actuales, pero lo peor, según creen todos los entrevistados, es que **las cárceles terminan generando criminales más peligrosos de los que entran**. Esto lo pueden verificar los profesionales que tratan con los delincuentes desde la primera vez que delinquen y que hoy conocen sus historias delictivas de salidas y re ingresos así como ya conocen por estas trayectorias repetidas también a sus familias (si las hay presentes).
- La condena a una pena de reclusión, pero también a vivir en muchos casos (no siempre) en condiciones deplorables, no solo atenta contra la rehabilitación, sino que genera resentimiento y distancia del individuo con la sociedad que lo condena. No es adecuada la organización física, a menudo no se satisfacen las necesidades básicas ni la atención sanitaria, hay enormes carencias en el acceso a la educación social y curricular y a la capacitación laboral.

Y donde hay grietas peligrosas

- No sólo falla lo que el sistema provee o debería proveer. Dentro de la mayoría de los establecimientos, según aquellos que conocen esta realidad de cerca rige una economía ilegal regentada por delincuentes poderosos con la aquiescencia de funcionarios corruptos, que extorsiona y exige dinero u otras prestaciones para “dejar vivir” –dormir tranquilo o conseguir yerba. Para muchos, la única alternativa para sobrevivir es insertarse en estos círculos de ilegalidad.
- Estos son signos de corrupción dentro de las cárceles que se perciben por todos los entrevistados, y algunos la insinúan también afuera.
- Los periodistas y algunos otros entrevistados esbozan la posibilidad de que la corrupción también este presente en el sistema judicial, ya sea entre algunos jueces o fiscales además de la policía. Algunos fallos polémicos y públicos sustentan estas imágenes.

Las medidas alternativas

- Teniendo en cuenta la situación del sistema carcelario, las **medidas alternativas** para muchos de los delincuentes primarios (no todos) son las que todos los actores del sistema penal, desde policías hasta jueces, consideran más adecuadas para facilitar la rehabilitación, porque evita que esas personas “se contaminen” con la experiencia de la cárcel, que para muchos es un camino sin retorno.
- Pero las medidas alternativas en su génesis trascienden esta realidad y necesidad coyuntural: ‘no son buenas solo porque lo otro es peor’. Los expertos afirman que deben ser un recurso valioso en sí mismo más allá de la coyuntura carcelaria, porque **permiten trabajar la rehabilitación con estrategias diferentes a las que se podrían aplicar aún en la cárcel ideal.**
- En síntesis, **todos los actores entrevistados creen en las medidas alternativas** como herramientas útiles y también como mecanismos eficientes alternativos a la prisión. Casi no se expresan reparos para su aplicación, y el clima registrado en las entrevistas es muy positivo hacia su mayor utilización. Pero se requiere una mayor **legitimación mostrando que funcionan también aquí en Uruguay. Y para que estas sean realmente efectivas se necesita destinarles más recursos.**

¿Cuáles son los caminos posibles?

- Hoy ya no alcanzan los pequeños cambios y movimientos del sistema, sino que se **requiere de una estrategia abarcativa de distintos componentes del Estado y también de la sociedad civil**, que busque realmente tratar de rehabilitar a la mayoría de los delincuentes. Para lograr apoyo de todos los actores, se debe cambiar también el eje del discurso, y ubicar la reforma del sistema carcelario como una pieza importante de la estrategia general de seguridad.
- Hay que ayudar a aquellos que cumplen roles importantes en el engranaje que incluye al sistema penal, penitenciario y de seguridad a comprender la gravedad del problema, pero sobre todo a comprender la **interconectividad que hay entre la seguridad, la política carcelaria, el castigo y la rehabilitación**.
- Además para poder proponer cambios y desarrollar estrategias a largo plazo y que abarquen la situación desde todas sus aristas es fundamental **contar con cifras reales y precisas que refuercen la percepción de seguridad y que den pistas** de cuales pueden ser los aspectos a mantener y reforzar, y cuales requieren cambios más urgentes.
- Es importante para todos los actores involucrados contar con datos fehacientes de prisionización, reincidencia, rehabilitación, reinserción en la sociedad, así como cifras más precisas de costo por infractor o delincuente (incluyendo los costos de todos actores que intervienen en el transcurso del cumplimiento de la pena).

¿Quiénes pueden ayudar a promover los cambios?

- Medir todas estas situaciones es fundamental para evaluar éxitos y/o fracasos de las políticas aplicadas y que sean insumos considerados para tomar decisiones y definir o redefinir políticas de Estado al respecto.
- Y estos datos deberían ser insumos importantes también para aquellos que hoy pueden trabajar para cambiar las percepciones e ideas que tienen quienes deben o pueden generar cambios
- Los actores clave para ayudar a cambiar las percepciones erradas sobre la “inutilidad de gastar en los delincuentes” son varios:
 - la Oficina del Comisionado Parlamentario,
 - los organismos internacionales que puedan aportar experiencias y recursos
 - ONGs que trabajan en estos temas, los periodistas especializados.

¿Cómo hacerlo?

- Para ello, deben **cambiar su discurso**, abandonando argumentos que muchos entrevistados consideran inútiles a esta altura de la situación, porque creen que los ciudadanos de a pie y los políticos ya no son permeables a que se denuncien las situaciones horribles de violación a los derechos humanos que se dan en las cárceles. Piensan que a esta altura todos tienen que haber escuchado algo, pero las denuncias no condujeron a cambios significativos del sistema.
- Para que se generen cambios desde el sistema político, habría que cambiar la ‘carátula de la carpeta’. Las malas condiciones de la población privada de libertad y la falta de recursos para que se cumplan penas alternativas deberían pasar a la categoría de subtítulos.
- La carátula debe ser el **aporte a la política de seguridad y la mejora de la seguridad pública** –a través de una mejora del sistema penitenciario.
- Además del “cambio de carátula”, es fundamental:
 1. lograr consensos políticos para que la mayoría más amplia posible respalde decisiones que implican un mayor presupuesto para el sistema penitenciario.
 2. lograr convencer –mediante argumentos y también beneficios— a empleadores privados y públicos de la importancia del empleo en la reinserción exitosa de los liberados.

¿Cómo hacerlo?

- Los resultados de la encuesta de opinión pública sugieren que el ciudadano de a pie ha registrado al menos parte del discurso: está dispuesto a aceptar más medidas alternativas, sobre todo para algunos grupos, y también piensa que solo encarcelando a los delincuentes no se mejora la seguridad.
- También reconoce la importancia de la rehabilitación y el acompañamiento al liberado, y **considera que es deber del Estado brindar apoyo a los delincuentes para recuperarlos** para la sociedad. De hecho hoy la mayoría de la población invertiría más en rehabilitación que en construcción de cárceles.
- Lo que muestra el estudio es que **los políticos son los más reacios a una reforma del sistema penal**, en parte porque piensan que el electorado no acompañaría y en parte porque lo ven como un problema que no les compete.
- Para lograr un cambio de percepción debería darse un cambio de ‘carátula’ en la presentación de esta realidad. Es fundamental transmitir a los decisores que la situación carcelaria hoy está vinculada con el aumento del delito, y que para mejorar la seguridad es indispensable también cambiar esa situación, tomar el control y destinar los recursos necesarios para que se desarrollen estrategias de rehabilitación adecuadas, con personal capacitado, programas bien diseñados y la intervención de distintas instituciones y disciplinas.

Por donde ir

- Varios entrevistados sugieren que desde el PNUD se puede colaborar mostrando **caminos seguidos en otros países**, testimonios de expertos que han trabajado y logrado cambios significativos. También aportando **colaboración de expertos** que puedan apoyar en el diseño de estrategias para Uruguay.
- Pero también un aporte importante y más inmediato para la situación actual desde la Oficina del Comisionado Parlamentario y desde el PNUD, podría ser **informar al sistema político**, y también a la sociedad en su conjunto, **sobre la opinión de los uruguayos** respecto a estos temas. Los uruguayos están hoy mas abiertos a los cambios de lo que varios creen. Pero para que este estado se sostenga el discurso público de los políticos debe cambiar
- Se podría informar sobre cuál es el sentimiento de la ciudadanía respecto a la preocupación por la seguridad pública y cómo se vincula ésta con las políticas de prisionización que hoy se aplican, la importancia concedida a la rehabilitación (y no sólo castigar) y sobre el papel que creen que debería jugar el Estado en ese proceso.
- Pero también debe proveer de herramientas a los decisores para **comprender el concepto amplio de derechos humanos**, donde la seguridad personal pero también la integridad física, el acceso a la educación y la salud son derechos de todos. Y que cuando todos acceden no solo se cumple con un deber social sino que se colabora a la mejora de toda la sociedad, se ayuda a la mejor convivencia entre los ciudadanos y también a una baja en el delito y la marginación.