

Pandemia y situación penitenciaria en Uruguay

Pandemic and Prison Conditions in Uruguay

Por Santiago Sosa Barón, Muriel Taks y Ana Vigna

Resumen: Las posibilidades de acatar las medidas para controlar la circulación del COVID-19 impactaron de modo diferencial entre los distintos sectores sociales, incrementando desigualdades pre-existentes. Datos recientes demuestran que una de las poblaciones más fuertemente afectadas fueron las personas privadas de libertad, que vieron aún más restringidas sus actividades laborales, educativas y recreativas. Por su parte, las restricciones en el acceso a las visitas no sólo implicaron mayores dificultades para establecer contacto con sus seres queridos, sino también una disminución en el acceso a bienes elementales.

Si bien Uruguay se caracterizó por la aparición relativamente tardía del COVID en cárceles, las medidas restrictivas afectaron fuertemente desde el inicio de la pandemia al régimen de vida en el encierro. Por otro lado, una vez que aparecieron los primeros casos, la expansión del virus fue extremadamente rápida.

En este contexto, las problemáticas sufridas por la población reclusa se vieron alteradas (tanto en el tipo, como en la magnitud) en relación a las enfrentadas previamente. El objetivo de este artículo consiste en analizar los cambios y continuidades en los niveles de vulneración de derechos dentro de las prisiones en Uruguay comparando datos correspondientes a los meses de enero-abril de 2019 en contraste con el mismo período del año 2021. Este análisis comparativo se sustenta sobre el Registro de Planteos y Denuncias elaborado por la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario. Con el fin de retratar la situación penitenciaria durante dichos períodos de forma integral, se combinan metodologías cuantitativas (procesamiento descriptivo bivariado de la información) así como cualitativos (análisis de fragmentos de denuncias).

Palabras clave: pandemia; sistema penitenciario; derechos humanos.

Abstract: The possibilities of complying with the measures to control the circulation of COVID-19 had a differential impact between the different social sectors, increasing pre-existing inequalities. Recent data has shown that one of the most strongly affected populations were the inmates of the penitentiary system, whose work, educational and recreational activities were further restricted. Regarding their situation, the restrictions on access to prison visits not only implied greater difficulties in establishing contact with their loved ones, but also a decrease in access to basic goods.

Although Uruguay was characterized by the relatively late appearance of COVID in prisons, the restrictive measures strongly affected life in prison since the beginning of the pandemic. On the other hand, once the first cases appeared, the spread of the virus was extremely rapid.

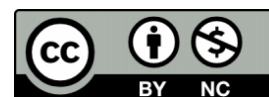
In this context, the difficulties suffered by the prison population were altered (both in type and magnitude) in relation to those previously faced. The objective of this article is to

analyze the changes and continuities in the levels of violation of human rights within Uruguayan prisons, by comparing data corresponding to the months of January-April 2019 in contrast to the same period in 2021. This comparative analysis is based on the register of submissions and complaints (“Registro de Planteos y Denuncias”) developed by the “Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario”. In order to comprehensively portray the prison situation during these periods, both quantitative methodologies (bivariate descriptive analysis) and qualitative methodologies (speech analysis of complaints) are combined.

Key words: pandemic; penitentiary system; human rights

Fecha de recepción: 3/6/2022

Fecha de aceptación: 13/7/2022



Pandemia y situación penitenciaria en Uruguay

Por Santiago Sosa Barón^{1*}, Muriel Taks² y Ana Vigna^{3*}

I. Introducción: tendencias en los niveles de prisionización

La población penitenciaria en el mundo ha venido en aumento en las últimas décadas y actualmente se estima en más de 11 millones de personas (Penal Reform International, 2021). Este aumento global presiona sobre las capacidades y condiciones de alojamiento de los distintos sistemas penitenciarios, lo que genera múltiples riesgos de vulneración de derechos de la población privada de libertad. Según el último informe de Penal Reform International de mayo de 2021, se observan sistemas con sobrepoblación (mayor población que la capacidad manifiesta de alojamiento) en 118 países.

En este contexto se han reportado más de medio millón de casos de COVID en prisiones y más de 4.000 muertes. Además de las consecuencias sanitarias, la pandemia ha agudizado algunos problemas estructurales de las condiciones de vida de las prisiones (Rotta & Cacicedo, 2020; Arduino, 2020). En algunos lugares, las medidas de aislamiento, las dificultades de atención de la salud y las restricciones de visita han desatado protestas y situaciones de violencia ante condiciones de alojamiento especialmente críticas (Bracco et al, 2021, Gual, 2020). La pandemia ha tenido un impacto en la salud mental de las personas alojadas y también en el estrés del personal, quienes han tenido que gestionar estas dificultades con una menor ratio de funcionarios por interno (Carvalho et al., 2020)

^{1*} Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (Uruguay). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7157-0946>. Correo electrónico: sosabaron@gmail.com.

² Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1632-5347>. Correo electrónico: takshuriel@gmail.com.

^{3*} Facultad de Ciencias Sociales, Facultad de Información y Comunicación, Universidad de la República (Uruguay). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2312-0913>. Correo electrónico: ana.vigna@cienciassociales.edu.uy.

Ante esta crisis, Penal Reform International reporta que al menos 109 países han tomado medidas liberatorias para orientar procesos de deshacinamiento que permitan amortiguar las consecuencias de la pandemia. A pesar de ello, se estima que estas medidas han afectado a menos del 6% de la población penitenciaria global (Penal Reform International, 2021). También se observa que en muchos países se ha aumentado el uso de medidas alternativas al encarcelamiento. De todas formas, se estima que estas medidas han tenido un efecto insuficiente o al menos moderado frente al objetivo de deshacinamiento, dada la magnitud del problema a nivel global (Penal Reform International, 2021).

En este contexto, Uruguay destaca tanto a nivel latinoamericano como mundial por su tasa de encarcelamiento. El país contaba con una tasa de prisionización de 383 personas cada 100.000 habitantes en marzo de 2021, lo cual lo colocaba dentro de los primeros 15 países del mundo de mayor prisionización y el primero de América del Sur⁴.

Esta tendencia de crecimiento poblacional se viene observando en el largo plazo, aunque se ha acelerado en los últimos años. Según informa el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, desde el 2019 la tasa de crecimiento poblacional ha oscilado entre 10% y 12% anual, alcanzando en abril de 2022 la cifra de 14.200 personas privadas de libertad (Comisionado Parlamentario, 2022). En cuanto a la tasa de ocupación, se ha reportado que al 30 de junio de 2021 el sistema penitenciario en Uruguay estaba al 134% de su capacidad de alojamiento. Pese a las dificultades en la medición de este indicador, no caben dudas de que existe una situación de sobrepoblación crítica. Algunas unidades específicas presentan niveles importantes de hacinamiento, como la de Salto y Artigas, centros que más que duplican su capacidad de alojamiento. La Unidad N° 4, Comcar, que aloja a unas 4.000 personas, cuenta con una capacidad que ronda las 2.500 plazas.

En este contexto, las problemáticas sufridas por la población reclusa se vieron alteradas (tanto en el tipo, como en la magnitud) con la llegada de la pandemia. Así, el objetivo de este artículo consiste en analizar los cambios y continuidades en los niveles de vulneración de derechos dentro de las cárceles uruguayas en base a un análisis del Registro

⁴ Institute for Crime & Justice Policy Research, Birbeck, Universidad de Londres. (2021). World Prison Brief. Recuperado de: <https://prisonstudies.org/>.

de Planteos y Denuncias de la Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario.

El artículo se estructura del siguiente modo: luego de esta breve introducción, se presenta una síntesis de la evolución de la pandemia en Uruguay. A continuación, se detallan las medidas adoptadas por el gobierno uruguayo para frenar el avance del COVID en el sistema carcelario. Luego se presenta la fuente de datos utilizada para este trabajo, así como la estrategia metodológica desarrollada. Los apartados sexto y séptimo se centran en el análisis (cuantitativo y cualitativo) de los datos. El artículo finaliza con algunas reflexiones derivadas a partir de la información brindada.

II. Pandemia en Uruguay

El 13 de marzo de 2020 fue declarada la emergencia sanitaria en Uruguay⁵, fecha en la que se comunicó la detección de los primeros casos de COVID. En los dos primeros meses hubo una fuerte restricción de la movilidad a raíz de esta declaración de emergencia. En estos primeros meses, la incidencia de la pandemia se mantuvo relativamente baja, con pocas decenas diarias de casos⁶, a diferencia de lo que sucedió con la primera ola de contagios en otros países. A comienzos de noviembre de 2020, se había acumulado un total de 60 muertes por esta causa en todo el país⁷. A partir de entonces, los casos nuevos diarios comenzaron a aumentar aceleradamente hasta llegar a un pico hacia mediados de enero, promediando los 800 - 1000 casos diarios nuevos y superándose la cifra de 300 muertes acumuladas.

⁵ El estado de emergencia sanitaria se declaró a través del Decreto 93/020 (<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/93-2020>). Esta medida implicó la suspensión de espectáculos públicos, el cierre de centros turísticos y otros espacios públicos, la exhortación a la población a evitar las aglomeraciones, el extremar las medidas de limpieza y desinfección, el aislamiento preventivo de personas con síntomas COVID, contacto COVID o ingresantes al país, entre otras.

⁶ Grupo Uruguayo Interdisciplinario de Análisis de Datos de COVID-19. (2020). Visualización de estadísticas diarias COVID-19 en Uruguay. Recuperado de: <https://guiad-covid.github.io/estadisticasuy.html>.

⁷ Datos Macro. (2020). Uruguay - COVID-19 - Crisis del coronavirus. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/uruguay>.

En el siguiente mes, hasta mediados de febrero la propagación se frenó y descendió levemente, para volver a intensificarse en los meses siguientes. El período comprendido entre marzo y julio de 2021 fue el de mayor número de casos activos de COVID en el país. A principios de abril se acumulaban 1.000 muertes por esta causa, y en solo dos meses se superó la cifra de 4.000 muertes. En este período no hubo una restricción de la movilidad similar a la de la primera etapa de la pandemia en el 2020.

Este período de máxima intensidad de la pandemia coincidió con el despliegue del dispositivo de vacunación con la vacuna Sinovac, que se inició en marzo de 2021 y que tuvo una amplia cobertura en los dos primeros meses.

En junio se comenzó a observar un pronunciado descenso en el número de casos nuevos y de muertes, tendencia que se ha sostenido hasta fines de 2021, en la que se ha retornado a cifras similares a las de la primera etapa en el 2020. En agosto de 2021 se alcanzaron las 6.000 muertes acumuladas por COVID, aproximadamente unas 170 muertes por cada 100.000 habitantes.

En relación al sistema penitenciario, y en comparación al contexto regional, el COVID hizo su ingreso al sistema uruguayo en un momento tardío. Se podrían diferenciar cuatro etapas de la evolución de la pandemia en las cárceles uruguayas.

Una primera etapa comenzó con la declaración de la emergencia sanitaria el 13 de marzo de 2020 hasta la detección del primer caso de coronavirus en cárceles los primeros días de noviembre.

Según el monitoreo de la Oficina del Comisionado Parlamentario, se pueden observar diversas dificultades durante esta primera etapa. Así, en los primeros meses hubo un descenso pronunciado de las actividades laborales, y aún en mayor medida de las socioeducativas. Se limitaron las visitas a un adulto por persona y en algunos períodos y unidades se suspendieron. Se dispuso de procedimientos sanitarios especiales en los ingresos (uso de mascarillas, medición de temperatura, lavado de manos, distanciamiento físico) y se procuró intensificar la dotación de insumos de higiene en las unidades. Dado el escasísimo margen de compra que tiene el órgano rector del sistema penitenciario, el

Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), en virtud de su dependencia del Ministerio del Interior, la mayor parte de esos insumos vinieron de refuerzos especiales del Ministerio y de múltiples donaciones públicas y privadas. Se observó una gran insuficiencia en algunos de estos ítems, así como una heterogeneidad entre las distintas unidades, muchas de ellas por problemas estructurales acarreados desde tiempo atrás, intensificando aún más los clásicos “dolores del encarcelamiento” (Sykes, 1958). Ejemplos de esto último son el acceso a agua en las celdas, sea por intermitencia o directamente por carencia de acceso, o el problema de la falta de camas y colchones en cantidad y calidad. Se detectó también que, pese a las donaciones y refuerzos de insumos, persistió la carencia de artículos de higiene personal para los y las internas, e incluso en algunos casos de artículos de higiene para los y las funcionarias.

Una de las dificultades observadas durante la provisión de insumos adicionales tuvo que ver con su distribución en las unidades. Dada la información sobre la distribución de kits proporcionada por el INR, puede observarse que en muchos casos no se consideró la diferencia de los volúmenes de población que alojan los distintos establecimientos de reclusión. Así, por ejemplo, para la distribución de jabones o paños de piso, se entregaron cantidades iguales en unidades de muy distinto tamaño. Dadas las históricas carencias en el registro y uso de la información del INR, es muy plausible pensar que se carezca de un registro dinámico del stock de insumos de cada unidad, con lo cual esta distribución se debió realizar sin una base de información adecuada.

Además de la inequidad e insuficiencia en la disposición de insumos, otro aspecto relevante respecto a la heterogeneidad de condiciones en las distintas unidades tiene que ver con el cumplimiento efectivo de los protocolos. El uso de mascarilla, por ejemplo, fue variable por parte de funcionarios de distintas unidades, en muchos casos por carencia (principalmente en los primeros meses), aunque posiblemente el cumplimiento más o menos estricto guardó relación con la impronta de las distintas direcciones.

Otra de las cuestiones que se identificaron como carencias fue la debilidad de la política de comunicación a los/as internos/as y a sus familias respecto de las medidas

adoptadas para el combate a la pandemia. No hubo material informativo ni orientación específica al respecto en las unidades.

Pese a estas y otras dificultades, el INR tuvo éxito en la prevención del ingreso del coronavirus a las cárceles hasta los primeros días de noviembre de 2020, cuando se detectó el primer caso positivo, dando inicio a una segunda etapa en el combate a la pandemia. En esta segunda fase se procedió a activar los protocolos de aislamiento e hisopado de las personas (funcionarios/as e internos/as) que hubieran tenido posibilidad de contacto en los módulos, pisos o pabellones en los que se constataran casos positivos. Asimismo, se fueron suspendiendo las visitas en estos sectores. Esta estrategia de prevención fue exitosa en los primeros dos meses. Promediando diciembre sólo había 22 casos positivos de internos en todo el sistema, mientras que en el resto del país se habían diagnosticado 8.000 casos desde el inicio de la pandemia⁸.

El crecimiento exponencial en el número de casos dentro de las cárceles comenzó hacia febrero de 2021. A comienzos de dicho mes había unos 124 casos positivos en todo el sistema, mientras que hacia el final de febrero habían 613. El 19 de ese mes murió una persona adulta mayor que estaba internada en cuidados intensivos (CTI) y que presuntamente contrajo coronavirus estando ya internada, aunque no se confirmó que esa fuera la causa de su muerte.

Este aumento de casos en febrero dio inicio a la tercera etapa, en la que el coronavirus ingresó en varias unidades generando importantes focos de contagio. A principios de marzo había 747 casos y casi el 9% de los internos (1.200) estaba en cuarentena. A principios de abril ocurrió la primera muerte oficial por coronavirus en cárceles. En ese momento había 426 casos y 1.102 internos/as (8%) en cuarentena.

A mediados de marzo comenzó la vacunación en el país. Una decisión política adoptada por el gobierno, y que lo diferencia de lo observado en otros países de la región, refiere a la declaración de la población penitenciaria, así como la de policías y operadores penitenciarios, como población de riesgo, por lo que se dispuso prioritariamente su

⁸ La Diaria. (2020). Hay 23 casos de coronavirus en cárceles. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2020/12/hay-23-casos-de-coronavirus-en-carceles/>.

vacunación. El proceso de vacunación fue muy prontamente efectivizado: en unas dos semanas el 65% de la población penitenciaria ya se había dado la primera dosis de la vacuna Sinovac. En un mes este porcentaje ascendió al 98%.

A principios de mayo, junio y julio se dieron otras tres muertes por coronavirus en cárceles, ya con una incidencia de casos que había entrado en declive dentro del sistema penitenciario. A principio de junio solo había 40 casos en todo el sistema. Esta cuarta etapa, que siguió hasta fin de año, coincide con una baja de casos a nivel nacional y se ha logrado retomar la estrategia de control de casos de la segunda etapa. Las medidas para prevenir la propagación del Covid-19 se han ido flexibilizando en esta última etapa ante la evolución que tuvo la enfermedad a nivel global en el país.

De modo análogo a lo ocurrido en la vida extramuros, la pandemia ha tenido asociados múltiples fenómenos, cuyo vínculo con el COVID y con las medidas implementadas para combatirlo resultan difíciles de probar, aunque pueda razonablemente intuirse una asociación. Así, en el 2020 hubo 48 muertes en el sistema penitenciario y fue el año de mayor cantidad de muertes violentas (35). De estas 35 muertes se contabilizaron 17 suicidios, casi el doble respecto al 2019 (Comisionado Parlamentario, 2020). Adicionalmente, cabe destacar que en 2021 el número de muertes ha aumentado significativamente, llegándose al máximo histórico de 86 decesos (Comisionado Parlamentario, 2021). Entre ellas ha sido notorio el aumento de las muertes por enfermedades o complicaciones de salud. Es difícil determinar si hubo o no una relación con la situación de la pandemia o con las medidas, o hasta qué punto la atención de la salud ha sido afectada por los dispositivos de aislamiento⁹, por el empeoramiento de las condiciones de alojamiento y hacinamiento y por la saturación de la atención de la salud a nivel nacional en los peores meses de la pandemia.

Señalamos un posible ejemplo, teniendo en cuenta que la mayoría de las muertes se continúan investigando. Se pudo constatar en un caso de fines de mayo del 2021 en la que

⁹ Cabe destacar a su vez, que la cobertura de salud es heterogénea en las distintas unidades. La cobertura pública es llevada mayoritariamente por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), pero en muchas unidades del interior la cobertura es realizada por Sanidad Policial, lo cual representa aproximadamente el 35% de la población penitenciaria (Comisionado Parlamentario, 2022, p. 24).

un interno es herido y trasladado a un CTI, del que, en los siguientes días, fue sucesivamente trasladado a otro CTI de otro departamento y de vuelta al CTI original, tras luego ser trasladado a medicina general donde falleció, dos semanas después de ser atacado.

Otra consecuencia no prevista tuvo que ver con la afectación de los niños/as que se encuentran con sus madres en prisión. Las situaciones de aislamiento y contención representan un perjuicio particular para la niñez, que ya vive en condiciones de especial vulnerabilidad en prisiones. Cabe destacar especialmente la puesta en marcha de protocolos de aislamiento para los ingresos de mujeres con sus hijos/as que muchas veces ocurren en celdas/calabozos totalmente inapropiados a tal propósito.

III. Medidas adoptadas por el gobierno para combatir el COVID en cárceles

Frente a la llegada de la pandemia al país, y los efectos nefastos de la misma en los sistemas penitenciarios de otros países de la región y el mundo, diversos actores se movilizaron rápidamente para pedir la adopción de políticas de deshacinamiento. En un informe especial del 15 de abril de 2020, el Comisionado Parlamentario recomienda "...a todos los operadores del sistema de justicia –defensores, fiscales, jueces, jueces de ejecución– tomar acción para, según los roles de cada uno, detectar, promover, recibir, tramitar y analizar con prontitud los casos de personas altamente vulnerables dentro del sistema penitenciario [...] que pueden acceder a prisión domiciliaria u otras medidas alternativas para la ejecución penal, [...] ante el contexto generado por la pandemia del COVID-19..." (Comisionado Parlamentario, 2020).

A pesar de que estas recomendaciones se encuentran alineadas a lo planteado por otras instituciones a nivel nacional e internacional, como la Institución Nacional de Derechos Humanos, o el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, las mismas no fueron tenidas en cuenta, y en Uruguay no hubo una política sistemática del Estado en tal sentido. Aun así, se utilizaron estas

recomendaciones para algunos casos individuales¹⁰, aunque sin tener un efecto significativo sobre los niveles de hacinamiento.

La baja incidencia de la pandemia en la población penitenciaria, en conjunto con otros aspectos característicos del país, como sus altos niveles de punitividad (Gambetta et al., 2019), hicieron que no existiera una política sistemática de liberación anticipada o de asignación de medidas no privativas a la libertad frente a la pandemia.

La resolución respecto de continuar con las visitas –aunque restringiendo su número y duración, y limitándola a adultos por fuera de los grupos de riesgo– generó ciertas resistencias en un inicio por parte del personal penitenciario¹¹. A pesar de ello, fue rápidamente aceptada, reconociendo la importancia que tiene el contacto con el exterior no sólo desde el punto de vista del apoyo emocional, sino también en lo referido al acceso a bienes básicos para el sustento cotidiano de la población encarcelada.

Cabe destacar que pese a las dificultades de esta etapa y a las duras condiciones de la cuarentena, sumadas a las carencias estructurales, no hubo motines ni revueltas de grandes magnitudes. Hacia fines de abril de 2021 hubo protestas en la cárcel de Las Rosas por las malas condiciones de vida, pero se resolvió sin que hubiera situaciones de mayor gravedad¹².

¹⁰ El informe especial del Comisionado "...fue utilizado por muchos defensores, públicos y privados, para solicitar la prisión domiciliaria –finalmente obtenida en una veintena de casos– para presos que tenían riesgos particulares de salud que los volvía más vulnerables al Covid viviendo en espacios compartidos" (Comisionado Parlamentario, 2021, p. 13-14).

¹¹ Sputnik Mundo. (2020). Guardiacárceles uruguayos cuestionan medidas del Gobierno ante COVID-19. Recuperado de:

<https://mundo.sputniknews.com/20200317/guardiacarceles-uruguayos-cuestionan-medidas-del-gobierno-a-n-te-covid-19-1090807380.html>

¹² La Diaria. (2021). Hubo protestas en la cárcel de Las Rosas tras brote de coronavirus. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/maldonado/articulo/2021/4/hubo-protestas-en-la-carcel-de-las-rosas-tras-brote-de-coronavirus/>

IV. El sistema de Registro de Planteos y Denuncias del Comisionado Parlamentario

La figura del Comisionado Parlamentario fue creada por la Ley N° 17.684 en el año 2003¹³. La misma tiene como cometido el asesoramiento al Poder Legislativo para el cumplimiento de la normativa nacional e internacional relativa a la situación de las personas privadas de libertad, así como la supervisión de los organismos encargados de la administración de los establecimientos de reclusión. Entre sus facultades, se encuentra la de recibir planteos y denuncias relativas a la violación de derechos humanos en los centros penitenciarios e intervenir en dichas situaciones de ser posible. De esta manera, se busca realizar un monitoreo continuo de la situación de las personas privadas de libertad en los centros de detención, así como promover el cumplimiento de los estándares relativos a derechos humanos vinculados a la privación de libertad.

El sistema de Registro de Planteos y Denuncias de la Oficina del Comisionado Parlamentario (OCP) colabora a llevar a cabo los objetivos mencionados. Se trata de una plataforma digital compuesta por un formulario de 57 variables sobre el cual se dejan plasmadas las denuncias relacionadas a situaciones de vulnerabilidad de derechos humanos.

Estos planteos son recibidos y registrados por asesores y asesoras de la OCP, quienes trabajan atendiendo llamados telefónicos, correos electrónicos o entrevistas presenciales con personas privadas de libertad o allegados. A partir de estos encuentros y/o conversaciones, los datos personales, la información sobre la situación judicial de la persona y la problemática concreta sobre la cual se desea hacer la denuncia son registrados en dicha plataforma. Partiendo de esta información, asesores y asesoras procuran encontrar una respuesta ante la situación planteada, interviniendo directa o indirectamente en el centro penitenciario en cuestión.

El formato digital empleado actualmente en la OCP del Registro de Planteos y Denuncias fue implementado en 2016. En los últimos años, ha atravesado diversas

¹³ IMPO. (2003). Ley de creación del Comisionado Parlamentario. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17684-2003/23>

modificaciones dentro de las cuales se incluyen cambios a nivel informático, así como también alteraciones de aspectos cualitativos referentes a los campos a completar en el formulario. Algunas problemáticas específicas, como la dificultad de registrar grandes cantidades de información en poco tiempo y/o las dificultades de conexión que tanto asesores/as como personas privadas de libertad experimentan, se han visto agravadas en el contexto de pandemia.

A partir de la emergencia sanitaria, la OCP debió recurrir, durante algunos períodos, al trabajo remoto como la modalidad a partir de la cual continuar la labor para el registro de las denuncias recibidas. Durante estos períodos, asesores/as trabajaron desde la esfera del hogar atendiendo aquellos llamados que suelen ser atendidos desde la Oficina. Los problemas de conexión y la falta de acceso, en algunos casos, a las instalaciones informáticas de la OCP también dificultaron el registro digital de las denuncias.

El contexto de pandemia imposibilitó a su vez la realización de visitas presenciales a los centros penitenciarios durante el período de un mes, comprendido entre el 15 de marzo y 15 de abril de 2020 aproximadamente, y algunas semanas de febrero de 2021, momento en el que, como fue descrito anteriormente, se dio el primer aumento importante de casos positivos en las cárceles. Las visitas a las unidades se configuran como uno de los principales instrumentos para la recolección de datos y monitoreo de la OCP. Muchos de los escenarios de vulnerabilidad de derechos humanos son estudiados e intervenidos durante estas instancias presenciales. Debido a la suspensión de estas visitas, se planteó el desafío de continuar monitoreando, registrando y actuando sobre las situaciones problemáticas, incluso en condiciones de distanciamiento físico respecto a los centros de detención. Fue necesario, por consiguiente, un esfuerzo constante por mantener el ritmo de recepción e intervención sobre las situaciones que planteaban las personas privadas de libertad durante los meses en los que la pandemia se vio agravada en nuestro país. De todas formas, más allá de esos dos breves períodos de suspensión de visitas regulares en 2020 y 2021 y aún con las limitaciones dadas por los protocolos, la OCP mantuvo su monitoreo presencial en las unidades penitenciarias

Más allá de las dificultades derivadas de la situación de pandemia para el trabajo de la OCP en su tarea de monitoreo de los establecimientos de reclusión y Registro de Planteos y Denuncias, debe señalarse que, en términos estructurales, la Oficina cuenta con escasos recursos (humanos y materiales) para el cumplimiento de su labor. En este sentido, las tareas vinculadas al registro de información son a menudo relegadas frente a otras urgencias que se presentan en el trabajo cotidiano. Por otro lado, los registros son concebidos principalmente como insumos para la intervención o derivación, y no tanto como instrumento con potencial estadístico y de análisis. Por estos motivos, si bien el sistema de registro es amplio en relación a los campos abarcados, la base de datos adolece de problemas serios de campos sin información. Por su parte, existe también un importante subregistro de los casos atendidos, en el entendido de que a menudo se procede a la acción, sin dejar registro de ello. Evidentemente, estas dificultades se vieron aún más intensificadas en el contexto de pandemia, por lo que los resultados que se presentan a continuación deben ser leídos con cautela.

V. Metodología y fuente de información

Para este trabajo hemos optado por tomar los datos del Registro de Planteos y Denuncias de la Oficina del Comisionado Parlamentario. Dicha base de datos tiene carácter reservado, con miras a garantizar la confidencialidad y el respeto de los datos personales vertidos en ella¹⁴, preservando la identidad tanto de las personas privadas de libertad como de sus allegados, quienes denuncian situaciones de vulnerabilidad en el contexto de encierro. Se buscó comparar algunos de los rasgos más salientes de los reclamos recibidos en el período enero-abril de 2019 y enero-abril de 2021. Cada una de las personas privadas de libertad que realizaron al menos un planteo o denuncia durante estos períodos representa la unidad de análisis, pudiendo haber denunciado en más de una ocasión.

¹⁴ La misma fue accedida a través de un trabajo conjunto realizado por la Oficina del Comisionado Parlamentario y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, en el marco del proyecto de investigación *“Desarrollo, validación e implementación de sistemas de información para el monitoreo de las condiciones de vida y el ejercicio de derechos de la población privada de libertad”* (CSIC-UdelaR/OCP).

También se consideró a las personas que, tras haber realizado un planteo o denuncia, hubieran recibido alguna intervención por parte de la OCP en los períodos considerados.

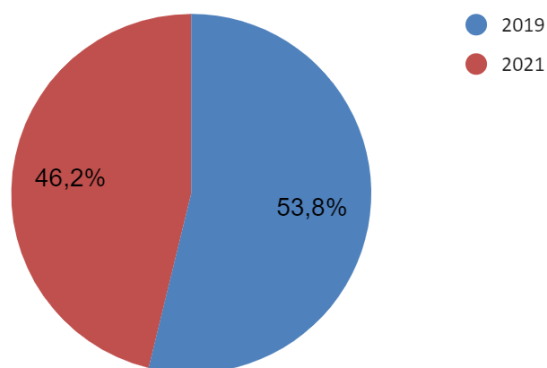
Se procedió a realizar un procesamiento descriptivo bi-variado (comparando la distribución de distintas variables según año), buscando identificar algún tipo de variación durante el período afectado por la pandemia, en relación a la situación anterior.

Adicionalmente, se tomaron algunos planteos y denuncias que mencionan específicamente la situación de COVID, para analizarlos en mayor profundidad. Los resultados se presentan en los apartados que siguen.

VI. Análisis de la distribución comparada de planteos y denuncias recibidas durante 2019 y 2021

En primer lugar, a pesar de las dificultades enfrentadas por la OCP en el marco de la pandemia para continuar con las actividades de monitoreo de los establecimientos de reclusión, se observa que la cantidad de planteos y denuncias registrados por la OCP fue bastante similar en los cuatrimestres considerados, disminuyendo levemente en el 2021. En el período enero-abril de 2019 se registraron 327 casos mientras que en el mismo período de 2021 los casos fueron 281.

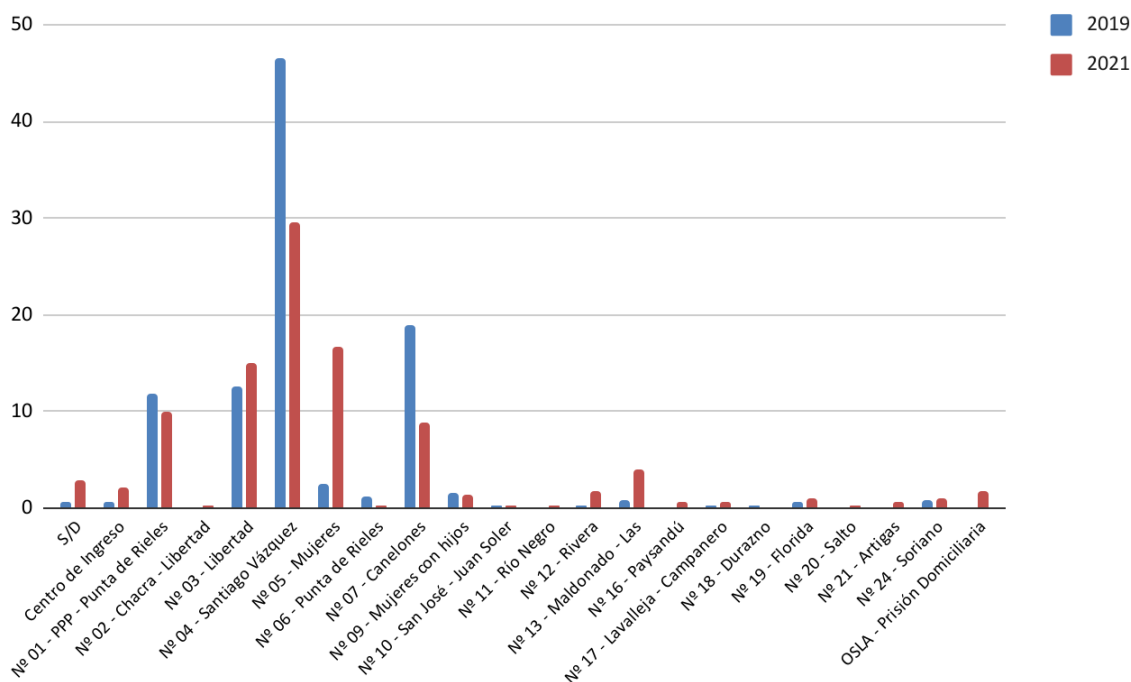
Gráfico N° 1. Porcentaje de denuncias por año (2019 – 2021)



Fuente: Elaboración propia en base al Registro de Planteos y Denuncias, OCP

Por su parte, resulta de interés analizar el modo en que las denuncias se distribuyeron según el establecimiento de reclusión referido. En el Gráfico N° 2 se observa que, en ambos períodos bajo estudio, la Unidad N° 4, Comcar, es la que concentra la mayor proporción de denuncias: 46% en 2019, y 30% en 2021. Este resultado es esperable dado que, tal como fuera mencionado anteriormente, se trata del mayor establecimiento de reclusión del país, y alberga a más de 4.000 personas privadas de libertad. El segundo lugar en 2019 está ocupado por la Unidad N° 7, la cárcel de Canelones, que constituye la cuarta cárcel que alberga mayor cantidad de población, concentrando el 19% de las denuncias durante este período. Sin embargo, se observa un cambio significativo en la distribución de las denuncias en 2021 en relación al período anterior. Destaca principalmente un notorio incremento de las denuncias registradas en la Unidad N° 5 (Femenino), que pasó a concentrar de un 2% a un 17% de las denuncias entre 2019 y 2021. Asimismo, se observó un leve aumento en la Unidad N° 3 (Penal de Libertad), pasando del 13% al 15% en el período bajo estudio. También cabe destacar la cantidad de casos referidos a la Unidad N° 1, de gestión público-privada que en el primer cuatrimestre de 2019 tenía el 12% de los casos mientras que en igual período de 2021 tenía el 10%. Finalmente cabe señalar el aumento de los casos trabajados respecto a la Unidad N° 13 de Maldonado que pasó en los períodos considerados del 1% de los casos al 4%.

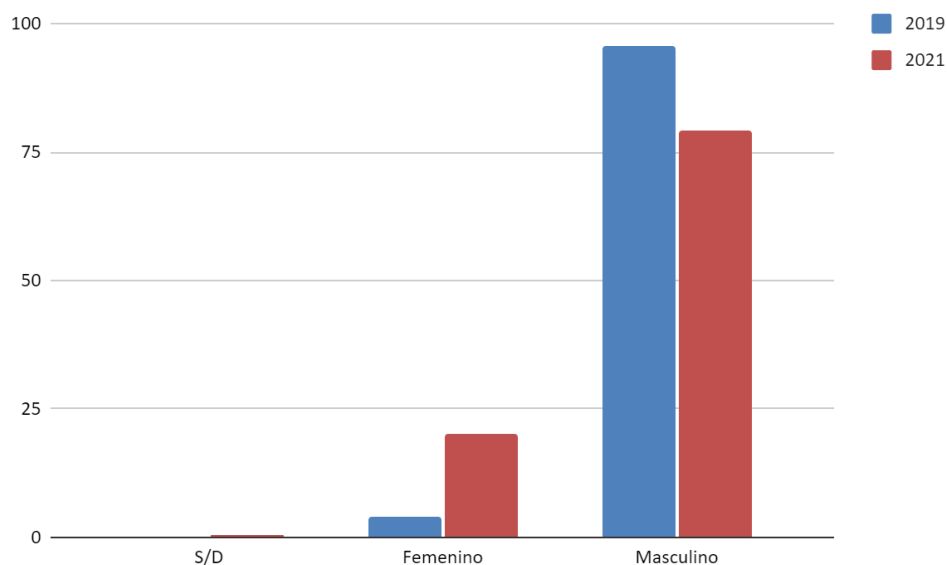
Gráfico N° 2. Distribución porcentual de denuncias, según establecimiento, por año (2019 – 2021)



Fuente: Elaboración propia en base al Registro de Planteos y Denuncias, OCP

Esta evolución se corrobora con el cambio en la distribución del sexo de las personas denunciadas. Tal como se observa en el Gráfico N° 3, las denuncias relativas a situaciones sufridas por mujeres pasaron de ser de 4% en 2019 a 20% en 2021. Así, a pesar de que las mujeres constituyen una proporción muy minoritaria dentro del sistema (un 4,9% del total en 2019 y un 6,7% en 2021), una de cada cinco denuncias registradas en los primeros cuatro meses de 2021 refiere a vulneraciones sufridas por esta población.

Gráfico N° 3. Distribución porcentual de denuncias, según sexo de la persona denunciante, por año (2019 – 2021)

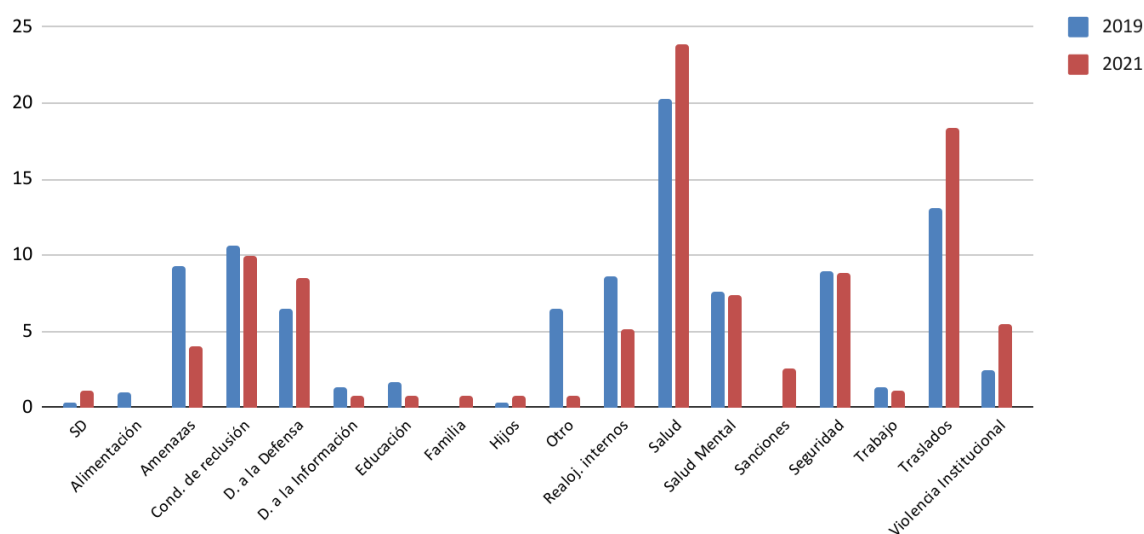


Fuente: Elaboración propia en base al Registro de Planteos y Denuncias, OCP

Los planteos y denuncias pueden tener uno o más focos temáticos asociados y representan una forma de aproximación a los tipos de demandas que recibe la OCP respecto de la vulneración de derechos en las prisiones. Del análisis de esta variable se desprende que el tema más frecuentemente registrado es el referido a problemas de salud física. A su vez se observa que este foco temático tuvo un aumento relativo entre ambos períodos analizados pasando del 20% al 24% de los casos. A ello debe agregarse los planteos referidos a la salud mental, que estuvieron en torno al 7,5% en ambos períodos. El segundo tema más frecuente en los registros de la OCP es el de las solicitudes de traslados, que también aumentó levemente, del 13% en 2019 al 18% en 2021. Luego, el tercer tema más frecuente tiene que ver con planteos o denuncias de las condiciones de reclusión, que se mantuvo con una frecuencia en torno al 10% en ambos períodos. Por otra parte, los casos referidos a amenazas disminuyeron del 9% al 4%. También disminuyeron los planteos referidos a realojamientos internos, del 9% al 5%. Otro tema que aparece con frecuencia

tiene que ver con planteos referidos a cuestiones legales vinculados a las dificultades de ejercer el derecho a la defensa. El mismo tuvo un aumento del 6,5% al 8,5% en los períodos analizados. Finalmente, es importante resaltar el aumento de los casos referidos a violencia institucional, que pasaron del 2,5% de los temas planteados al 5,5% en 2021.

Gráfico Nº 4. Distribución porcentual de denuncias, según tema, por año (2019 – 2021)



Fuente: Elaboración propia en base al Registro de Planteos y Denuncias, OCP

Cabe recordar que este análisis preliminar debe tomarse con precaución dadas las problemáticas de registro de la OCP mencionadas anteriormente. Sin embargo, todos estos elementos indican que, a pesar de las dificultades observadas en la OCP durante el período de pandemia para implementar el monitoreo y registro de denuncias del modo en que lo hace habitualmente, no hubo un descenso pronunciado de la cantidad de planteos recibidos registrados. A su vez, se observan algunos cambios en los perfiles de las personas denunciantes y de las temáticas denunciadas. A grandes rasgos, sobresale un incremento en las situaciones de vulnerabilidad sufridas por mujeres, así como un aumento de las problemáticas vinculadas a aspectos de salud.

A continuación, se tomarán algunos de los planteos que enuncian de modo explícito su vínculo con la problemática del COVID-19, con la intención de ilustrar con mayor detalle el tipo de situaciones observadas en el sistema.

VI. Planteos y denuncias referidos a la situación de COVID-19

Los planteos recibidos por la OCP durante el 2021 en los que se denuncian situaciones relacionadas al COVID-19 reflejan el carácter multidimensional de la pandemia. Aunque muchos de ellos refieren a problemáticas de salud física y falta de asistencia, otros tantos tratan sobre situaciones de violencia institucional emergentes a partir del contexto de emergencia sanitaria.

La convivencia entre personas privadas de libertad, su relación con los funcionarios del centro de detención, la frecuencia de las visitas y los realojamientos entre módulos, son solo algunos de los aspectos que se vieron afectados por la pandemia. Por lo tanto, no sería pertinente poner el foco de atención únicamente en las problemáticas vinculadas a la salud física, sino que se vuelve necesario ampliar la perspectiva y tomar en cuenta otro tipo de dimensiones afectadas.

Cabe destacar que una de las principales temáticas reflejadas en las denuncias es la del miedo al aislamiento y, por consiguiente, la inacción de los internos frente a la aparición de síntomas. En varios casos, a pesar de haberse detectado la presencia de tos, fiebre y falta de gusto u olfato (principales síntomas de la enfermedad derivada del COVID-19), los individuos optaron por no comunicar este hecho a las autoridades. Esto se debe, como se evidencia en los planteos recibidos, al temor al aislamiento hacia el cual son dirigidos los individuos que presentan un resultado positivo en varios de los centros penitenciarios. Según los denunciantes, en la vida intramuros de dichos centros el aislamiento implica, además de no poder concurrir a actividades colectivas ni convivir con compañeros, vivir bajo condiciones inhumanas durante al menos dos semanas. En algunos casos, la situación de aislamiento se hace presente incluso sin tener certezas de que la persona se

encuentre cursando la enfermedad. Sucede que las muestras de los test realizados se atrasan o que nunca se concretan, lo cual genera tanto para la persona privada de libertad como para su familia, una situación preocupante de incertidumbre y falta de respuestas.

Lo descrito puede encontrarse condensado en los siguientes fragmentos, los cuales se encuentran redactados por asesores/as o voluntarios/as de la OCP, quienes recibieron los planteos y denuncias en el período analizado. Como fue señalado anteriormente, los fragmentos se encuentran reservados en el Registro de Planteos y Denuncias de la OCP. Los mismos fueron revisados durante la segunda mitad del año 2021 con fines académicos para este estudio, preservando el anonimato de cada denunciante:

“Tuvo Covid, cuando pasa eso lo llevan al calabozo con lo justo, pero no se animan a decir que tienen Covid porque los llevan a un mal lugar. No le llevan medicación, y no los ve médico y los operadores no se meten, quedan como en un agujero negro”.

“Hace 20 años está preso, le queda un año para salir en libertad, está en una celda aislado, hace unos días comenzó huelga de hambre porque no sabe si el aislamiento se debe a covid, según el interno no le han hecho hisopado”.

“Llama abuela, hace dos meses no lo ve, hace un mes le hicieron hisopado, le dio positivo, y luego le dieron el alta. La abuela desconoce que pasó, pero el PPL¹⁵ le pidió ayuda, pide que por favor lo lleven a otro lugar”.

Otra de las problemáticas que se identifica de forma recurrente entre las denuncias es la que refiere a la falta de asistencia médica ante la aparición de síntomas. Habiendo comunicado a las autoridades el malestar físico que la persona privada de libertad experimenta, se denuncia que no se obtiene respuesta ni ningún tipo de asistencia médica. Es por esto que varios de los individuos o sus allegados optan por comunicarse con la OCP, con el fin de buscar otras alternativas para arribar a una solución. En algunos casos se refirió que, incluso después de haber obtenido resultados positivos de COVID-19, las personas privadas de libertad continuaron conviviendo con individuos que no se encontraban cursando la enfermedad. Estas situaciones generaron un panorama de alta

¹⁵ Es la forma abreviada comúnmente utilizada para referirse a una persona privada de libertad.

probabilidad de contagio, así como también un ambiente de desconfianza y tensión entre la propia población privada de libertad.

A continuación, se presentan fragmentos que retratan lo mencionado;

“Se comunica PPL para comunicar que les brindaron los datos de los hisopados, teniendo un total de 15 casos positivos. Al consultarse sobre qué medidas se iban a tomar con los mismos, el interno asegura que las autoridades quieren dejarlos allí, compartiendo módulo y sector con los PPL negativos...”.

“Se comunica interno pidiendo derivación a asistencia médica por posible contagio Covid, egresó hace 14 días de hospital por operación en abdomen, causada por puñalada. Cuando respira tiene dolor, diarrea, no olfato, sudoración”.

“Antes de ayer aislaron a una compañera, le hicieron hisopado a ella ayer, está a la espera de resultados. Tiene dolor en los pulmones y falta de aire. Celda en malas condiciones de higiene. Son las dos asmáticas”.

Vale la pena destacar que, aunque no todos los centros penitenciarios del país presentan tales niveles de precariedad y falta de asistencia médica, lo descrito en los fragmentos anteriores se configuró como una realidad convertida en rutina para muchas de las personas privadas de libertad. La pandemia agravó varias de las situaciones de vulnerabilidad evidenciadas en el país y el mundo, y el contexto de encierro no fue la excepción. Por el contrario, se puede decir que a raíz de la emergencia sanitaria se evidenció el surgimiento de nuevas fuentes de desigualdad y de violación a los derechos humanos en la vida intramuros.

VIII. Reflexiones finales

La circulación del COVID-19 afectó especialmente a sectores sociales con mayor vulnerabilidad y Uruguay no fue la excepción. En este marco, una de las poblaciones particularmente afectadas fueron las personas privadas de libertad. Si bien la aparición del COVID-19 fue relativamente tardía en las cárceles uruguayas, las medidas restrictivas afectaron fuertemente al régimen de vida en el encierro desde el inicio de la pandemia.

A diferencia de lo observado en numerosos países, en Uruguay no se llevaron adelante políticas de deshacinamiento para amortiguar los efectos de la pandemia en las cárceles, pese a tener una de las tasas de prisionización más altas de América y a sus niveles de hacinamiento crítico.

Además de los 5 fallecimientos confirmados a causa del COVID que ocurrieron en las cárceles uruguayas (Comisionado Parlamentario, 2022), las restricciones y protocolos han generado numerosas dificultades que en algunos casos han profundizado las inequidades y carencias preexistentes en buena parte de los establecimientos, tanto en las condiciones de vida como en la atención de la salud. Muchas de estas carencias tienen que ver con las debilidades institucionales del INR, como sus restricciones presupuestales y sus carencias en términos de recursos materiales, humanos y técnicos, así como de sistemas de información adecuados.

Si bien no se tomaron medidas para combatir el hacinamiento, ni se aplicaron políticas liberatorias para grupos de mayor riesgo, se logró contener la circulación del virus a través de protocolos de detección y el aislamiento, amortiguando su circulación aún en los momentos más críticos a nivel nacional. Para ello, además del ingreso relativamente tardío del COVID a las cárceles uruguayas, fue fundamental el desarrollo de una política de vacunación que priorizó a la población penitenciaria y a los funcionarios, con una cobertura casi total en muy pocas semanas.

Por su parte, la pandemia también ha representado un desafío para el monitoreo del sistema penitenciario llevado adelante por la OCP. En las primeras semanas de la emergencia sanitaria se debió suspender el monitoreo presencial en los establecimientos y la oficina tuvo que adaptarse a modalidades a distancia de recepción de planteos y denuncias, de su registro y de las intervenciones ante los casos planteados

En las semanas y meses posteriores, asesores/as de la OCP se enfrentaron al desafío por registrar grandes cantidades de información acerca de las denuncias, encontrándose distanciados/as de las unidades y de los denunciantes. Sumado a esto, se agregó el distanciamiento frente a la Oficina y sus dispositivos tecnológicos, lo cual requirió por parte

de trabajadores/as una adaptación inmediata a mecanismos de teletrabajo. Frente a esta nueva modalidad, se identificaron dificultades relacionadas a la conexión desde el ámbito doméstico y el acceso a la plataforma digital de registro. De todas formas, a pesar de los obstáculos mencionados, el Registro de Planteos y Denuncias no cesó por completo en ninguno de los períodos del contexto pandémico. Aun así, la cantidad de planteos y denuncias registradas durante el período enero-abril 2021 disminuyó un 14% en relación a igual período de 2019.

Por su parte, la pandemia no sólo significó un aumento en las denuncias y planteos recibidos, sino también una mayor concentración en algunos establecimientos y grupos, afectando fuertemente a la población femenina. Se vieron modificados también los ejes temáticos de los planteos, aumentando las denuncias recibidas respecto a problemáticas vinculadas a la salud durante 2021. A partir de los fragmentos de relatos de las denuncias presentadas ante la Oficina, se observa que la situación de pandemia, su incidencia en el sistema, y las medidas adoptadas para su control, impactaron fuertemente en la dinámica carcelaria, trascendiendo ampliamente a la dimensión sanitaria. De este modo, las posibilidades de acceso a ámbitos tales como el laboral, el educativo, el recreativo, así como al contacto con las visitas, se vieron aún más restringidos que habitualmente, impactando de modo notorio en la calidad de vida dentro de la prisión. Si bien a diferencia de lo observado en otros sistemas, en Uruguay no se dieron amotinamientos o revueltas, la manifestación conjunta de la pandemia, el aumento explosivo en los niveles de encarcelamiento y el incremento de algunas de las manifestaciones más extremas del sufrimiento carcelario (como lo es la muerte bajo custodia) deja planteadas interrogantes que requerirán un abordaje en mayor profundidad a futuro.

Bibliografía

ARDUINO, Ileana (2020). “La pandemia del hacinamiento carcelario en América Latina”. En LESyC, ASJP y APP (Comps.). *Pandemia y Justicia Penal. Apuntes actuales para discusiones emergentes*. (pp. 205 – 212). Buenos Aires: s.d.

- BRACCO, Lucia; HILDENDRAN, Adrián; CARRANZA, Ana Sofía y LINDLEY, Valeria (2021). “¿Motines o acciones colectivas de reclamo? Discursos mediáticos durante el COVID-19 sobre el sistema penitenciario peruano y las personas reclusas”. *Perspectivas de la Comunicación*, Vol. 14, Nro. 1. (170 – 203). Recuperado de: <https://revistas.ufro.cl/ojs/index.php/perspectivas/article/view/2417>.
- COMISIONADO PARLAMENTARIO (2020). “Informe Especial al Parlamento sobre el sistema carcelario ante el COVID-19 (coronavirus) y recomendaciones para los organismos y operadores del sistema de Justicia y Administración de la ejecución penal (Instituto Nacional de Rehabilitación)”. Parlamento del Uruguay.
- COMISIONADO PARLAMENTARIO (2021). “Informe Anual 2020”. Parlamento del Uruguay.
- COMISIONADO PARLAMENTARIO (2022). “Informe Anual 2021 (Versión Preliminar)”. Parlamento del Uruguay.
- DATOS MACRO (2020). “Uruguay - COVID-19 - Crisis del coronavirus”. Recuperado de: <https://datosmacro.expansion.com/otros/coronavirus/uruguay>.
- GAMBETTA, Victoria; MUSTO, Clara; TRAJTENBERG, Nico y VIGNA, Ana (2019). “Actitudes hacia el castigo penal: ¿qué tan punitivos somos los uruguayos?” En Filardo, Verónica (Coord.), *El Uruguay desde la Sociología XVII*. (pp. 201-224). UdelaR. FCS – DS.
- GARÓFALO DE CARVALHO, Sergio; SILVA DOS SANTOS, Andrea y SANTOS, Ivete (2020). “The pandemic in prison: interventions and overisolation”. *Ciência e saúde coletiva*, Vol.25, Nro. 9, (3493-3502). Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020259.15682020>.
- GUAL, Ramiro (2020). “Todos a los techos. Génesis, desarrollo y consecuencias de los reclamos carcelarios ante la pandemia por COVID”. En LESyC, ASJP y APP (Comps.), *Pandemia y Justicia Penal. Apuntes actuales para discusiones emergentes*. (pp 101 – 118). Buenos Aires: s.d.

- GRUPO URUGUAYO INTERDISCIPLINARIO DE ANÁLISIS DE DATOS DE COVID-19 (2020). “Visualización de estadísticas diarias COVID-19 en Uruguay”. Recuperado de: <https://guiad-covid.github.io/estadisticasuy.html>.
- IMPO (2003). “Ley de creación del Comisionado Parlamentario”. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17684-2003/23>
- INSTITUTE FOR CRIME & JUSTICE POLICY RESEARCH, BIRBECK, UNIVERSIDAD DE LONDRES (2021). “World Prison Brief”. Recuperado de: <https://prisonstudies.org/>.
- LA DIARIA (2020). “Hay 23 casos de coronavirus en cárceles”. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2020/12/hay-23-casos-de-coronaviruss-en-carceles/>.
- LA DIARIA (2021). “Hubo protestas en la cárcel de Las Rosas tras brote de coronavirus”. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/maldonado/articulo/2021/4/hubo-protestas-en-la-carcel-de-las-rosas-tras-brote-de-coronavirus/>
- PENAL REFORM INTERNATIONAL Y THAILAND INSTITUTE OF JUSTICE (2021). “Global Prison Trends 2021”. Penal Reform International.
- ROTTA ALMEIDA, Bruno y CACICEDO, Patrick. (2020). “Emergências, direito penal e COVID-19: por um direito penal de emergência humanitário”. Recuperado de: <https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/1017>
- SPUTNIK MUNDO (2020). “Guardiacárceles uruguayos cuestionan medidas del Gobierno ante COVID-19”. Recuperado de: <https://mundo.sputniknews.com/20200317/guardiacarceles-uruguayos-cuestionan-medidas-del-gobierno-ante-covid-19-1090807380.html>
- SYKES, Gresham (1958). *The society of captives. A study of a maximum security prison*. New Jersey: Princeton University Press.