



XIII JORNADAS DE INVESTIGACIÓN

15 - 17 de setiembre, 2014

¿QUÉ DESARROLLO PARA URUGUAY?

**Políticas de seguridad de seguridad penitenciaria: una mirada de la seguridad pública**

Crisoldo Caraballo

# “POLITICAS DE SEGURIDAD DE SEGURIDAD PENITENCIARIA. UNA MIRADA DE LA SEGURIDAD PUBLICA<sup>1</sup>”

Lic. Crisoldo Caraballo  
Director de Centro de Formación Penitenciaria  
Instituto Nacional de Rehabilitación  
Ministerio del Interior

## **Resumen**

En el abordaje de la temática propuesta debemos considerar como punto de partida qué consideramos por seguridad, para continuar avanzando en sus diferentes concepciones y denominaciones, deteniéndonos especialmente en la Seguridad Pública y la Seguridad Penitenciaria, propiamente dicha.

Hablar de seguridad no solo implica hacerlo desde una mirada punitiva, represiva, como muchas veces se le puede considerar, muy relacionada a lo delictivo, policial o militar, sino que los avances en la materia hoy día también incluyen estudios relacionados con la prevención, aspectos demográficos, sociales, psicológicos, a las causas que pueden provocar la inseguridad, desde lo objetivo o subjetivo, dependiendo de cada caso en particular.

Es así que no podemos considerar hoy día a la Policía como único actor con incidencia en la Seguridad, pese a que por definición, como fuerza pública dependiente del Poder Ejecutivo a través del Ministerio del Interior le compete el mantenimiento del orden público, la prevención y represión del delito; sino que debemos considerarla también en su función como auxiliar de la justicia, y en su participación con el resto de las Instituciones públicas o privadas y de la sociedad en su conjunto en la construcción de una “Seguridad Pública Integral”.

Dentro de estas concepciones modernas, debemos incluir lo Penitenciario como un aspecto fundamental en Seguridad Pública, para ello es necesario entender y desarrollar el proceso de cambio, teniendo como punto de partida la Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad, en las que se están modificando las antiguas estrategias para el control de la privación de libertad.

**Palabras clave: Seguridad Pública, Seguridad Penitenciaria, Políticas de Seguridad**

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014.

## **¿De qué hablamos cuando hablamos de “Seguridad”?**

Si nos remitimos a la Real Academia Española, se define la Seguridad como “calidad de seguro”, y Seguro como: “libre, exento de todo daño o riesgo”<sup>2</sup>

“La palabra seguridad proviene de *securitas*, la cual deriva del adjetivo *securus* (de *secura*) que, en sentido más general, significa estar libre de cuidados” así que: “En sentido amplio, la palabra seguridad indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro. Una persona dentro de una casa puede sentirse segura respecto de las inclemencias del tiempo; un combatiente puede estar seguro en una trinchera respecto del peligro de un ataque del enemigo. Esto nos muestra que el concepto de seguridad varía según sea el tipo de peligro con el que se relaciona.”<sup>3</sup>

### **CONCEPTO DE SEGURIDAD PÚBLICA<sup>4</sup>**

Parte de la Población vincula a la Seguridad con la función de las Fuerzas del Orden, a la obligación que tiene el Estado de proveer los mecanismos para una comunidad determinada pueda vivir en paz, así como también la instrumentación de acciones activas y/o pasivas coadyuvantes o generales. Parte de esa misma sociedad relaciona la seguridad con la celaduría o ejecución de sistemas para dar firmeza a los casos.-

*Nosotros la definiremos como un conjunto de medidas, que después de una interacción social, se aplican desde la Administración Pública con el fin de velar por la seguridad de los ciudadanos a fin de evitar sorpresas, librarse de peligros o defenderse de amenazas, que sean contrarios a la tranquilidad social, individual o colectiva en su vida o desarrollo.-*

Afectan a la Seguridad todos los hechos que de alguna manera u otra, atenten contra la necesaria estabilidad, conservación y supervivencia en la vida y libertad de las personas o en su patrimonio. Ante ello, debemos entonces considerar a la seguridad como un estado de equilibrio y protección que permita a los ciudadanos en particular y a la sociedad en general, obtener la cobertura de medidas adecuadas contra riesgos y perturbaciones internas o externas.-

Cada individuo o cada colectividad tendrá una opinión, relacionada con su problemática, así como un parecer o una advertencia distinta al respecto; debemos extender entonces el proceso de análisis sobre seguridad hacia los perfiles fundamentales en el aspecto objetivo y subjetivo respectivamente.

---

<sup>2</sup> Diccionario de la lengua Española “Océano práctico”

<sup>3</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. P. 2885.

<sup>4</sup> Extraído del Libro “Operaciones Policiales” material de consulta del Curso para la Licenciatura en Seguridad Pública de la Escuela Nacional de Policía, Comisario Inspector Edgardo DE LOS SANTOS.

## **ASPECTOS OBJETIVOS DE LA SEGURIDAD**

La Seguridad se encuentra estrechamente vinculada con los hechos tangibles que se presentan e inquietan la vida común y corriente de las personas físicas, jurídicas o sociales, por el temor a trastornos y consecuencias no queridas. Tales desajustes se inscriben dentro de causales como naturales, fortuitas, psicosociales y políticas.-

**CAUSAS NATURALES:** Inquietan la vida común dentro de estas causas, los desastres provocados por la formación de fenómenos meteorológicos, inundaciones, huracanes, tornados, volcanes, terremotos, plagas, etc.-

**CAUSAS FORTUITAS:** Situaciones previsibles o no previsibles, algunas relacionadas con las naturales, son las que deberíamos de tener en cuenta en esta, por ejemplo: incendios forestales, roturas de gasoductos, alteraciones en plantas eléctricas pasando por los accidentes en los lugares de trabajo, en el tránsito vehicular, en las áreas del hogar, sin olvidar las relaciones mismas o de disputas dentro de cada hogar, etc.-

**CAUSAS PSICOSOCIALES:** Estas se formalizan por los diferentes tipos de conducta no aceptadas en su conjunto por la sociedad donde las culturas y subculturas constituyen diferentes fenómenos que tienden a crear un amplio abanico delinencial. El crimen organizado u ocasional, la corrupción en todos sus aspectos, la desintegración moral, el no respeto a la escala de valores, etc.-

**CAUSAS POLITICAS:** Las colectividades de los países ya sea por razones étnicas o religiosas en oportunidades ejercen presiones o crean tensión social que dan paso a que los Gobiernos tomen medidas no queridas; guerra en todas sus formas y modalidades, terrorismos, insurgencias armadas; la administración de un Estado adopta medidas equivocadas a la perspectiva popular creando con ello acciones de marchas pacíficas o no, instrumentan paros cívicos, marchas abiertas y públicas, publicaciones con alto contenido psicológico que puede ser perturbador, piraterías, desconfianza en las Instituciones o en sus mandos, desilusión, etc.-

## **ASPECTOS SUBJETIVOS**

La seguridad en este análisis nos lo podemos imaginar como una condición o estado mental, espiritual, ajeno al proceder científico, tecnológico o cultural de una sociedad. Ajenos estarán la disponibilidad de recursos los medios o las fuerzas que podamos implantar para mantener un sistema de seguridad. Cuando una situación es real o imaginaria altera la vida de una persona o un grupo, ésta se siente perturbada y se genera en ella sentimientos de desprotección. Tales formas de percepción son individuales y en consecuencia un ciudadano o grupo puede llegar a pensar que, está libre de peligros en una zona o territorio donde otros lo consideran de alto riesgo para sus intereses.-

El individuo cree que hay seguridad cuando:

- a) existe una comprobada ausencia de peligro,
- b) hay riesgos pero están debidamente bajo control,
- c) el peligro está latente pero no le preocupa.-

El individuo entiende que no hay seguridad o que la ha perdido cuando:

- a) existe peligro y no encuentra protección adecuada,
- b) ante un riesgo, tiene protección, pero no confía en ella,
- c) no se comprueba amenaza alguna, pero la persona cree lo contrario.-

Por todo lo anterior podemos deducir que la Seguridad, entendida de esta forma adquiere mayor complejidad y diferentes dimensiones, al evolucionar se amplían sus cometidos, ya sea en la vida humana, en lo social y/o comunitario. La moderna condición de Estado abarca el control del territorio, la seguridad de sus ciudadanos, un sistema judicial actualizado y especializado, en los presentes y/o nuevos peligros y amenazas. El desarrollo sustentable, la libertad de expresión, así como la integración y realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los cuales comprometen a los países pobres y ricos a hacer todo lo posible por erradicar la pobreza, apuntan a promover la dignidad humana, la igualdad y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental. La ONU en el Informe del año 1998 en el Proyecto de Naciones Unidas para el Desarrollo, planteaba: “...hay en el mundo, mil millones de personas que no pueden siquiera satisfacer sus necesidades básicas...” situación ésta que comenzaba a ser vista como tema de Seguridad.

Esta breve introducción da cuenta de que no sólo la Seguridad es un tema de represión sino de articulación de los recursos existentes en pro del bienestar social, humano, económico y que ello se aplica en las instancias de estructuración de cualquier institución, educativa, de salud, penitenciaria y otras.

*El PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo Humano además ha completado el trabajo que desarrolló la ONU y en el año 1999 popularizó el concepto de Seguridad Humana: “seguridad significa el bienestar económico, social, humano, sanitario y educativo, respecto de la identidad cultural, en un marco intercultural y*

*de defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales. La seguridad humana se expresa en un niño/a que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana es una preocupación, por la vida y la dignidad humana. La seguridad ciudadana pública que hoy vivimos y vivenciamos nos lleva a buscar una conceptualización actual de la misma con la infra estructura pertinente”*

Así es que el concepto tradicional de seguridad que consiste en la represión ha cambiado en el entendido de una concepción dinámica que consiste en integrar el concepto de prevención, tratando de actuar sobre las causas y no sólo sobre los síntomas o efectos.

Avanzando en esas concepciones modernas, debemos incluir lo Penitenciario como un aspecto fundamental en Seguridad Pública, para ello es necesario entender y desarrollar el proceso de cambio, teniendo como punto de partida la Unidades de Internación para Personas Privadas de Libertad, en las que se están modificando las antiguas estrategias para el control de la privación de libertad basadas fundamentalmente en lo custodial, de seguridad estática, donde el interés primordial era el encierro, por un modelo en el cual la seguridad es importante, pero se utiliza como cimiento para la intervención socioeducativa, que permitan un abordaje multidisciplinario con la finalidad de que el privado de libertad una vez que finalice su reclusión se integre a la sociedad como un ciudadano con posibilidades de accesibilidad a opciones laborales que le permitan no reincidir, estando en ello un aporte trascendental a la Seguridad Pública.

Es así que se está en condiciones de expresar que la Seguridad Penitenciaria involucra una comunidad en la que la Persona Privada de Libertad (PPL), familias o visitantes y funcionarios deben estar involucrados en el sostenimiento de la Seguridad Humana de todos y en todas las dimensiones, debido a que se trata de una institución total donde transcurre por un lapso de tiempo la vida humana.

*El documento “ESTRATEGIA POR LA VIDA Y LA CONVIVENCIA” elaborado por el Gabinete de Seguridad del Poder Ejecutivo integrado por el Ministerio de Defensa*

Nacional, Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo Social, enfoca la seguridad en términos de Estrategia, donde para ello se combinan la Seguridad ciudadana con la convivencia social centrada en tres definiciones claves: el ejercicio de la autoridad, la práctica de la reciprocidad y el desarrollo de la convivencia.

En ese sentido se entiende necesario aplicar métodos relacionados con la **Seguridad Dinámica**, que no es otra cosa que la observación directa del interno/a por parte del personal penitenciario, es el recurso más importante con que se cuenta, ello le permitirá arribar progresivamente a un cabal conocimiento de los internos/as ubicados en su área de trabajo. La seguridad dinámica tiene como propósito anticipar escenarios y mantener el control de la situación, evitando el desborde y la precipitación de conflictos o incidentes.

La convivencia en la vida cotidiana de una Unidad, oculta conflictos y malestares dentro de un ámbito de normalidad que no solemos analizar más allá de sus efectos. Sólo una actitud crítica frente a esa "normalidad" nos puede proporcionar claves de comprensión sobre la génesis de este espacio de lo cotidiano.

La vida cotidiana representa por tanto un campo idóneo para, desde una concepción acordada intervenir, investigar y trabajar para que produzca efectos de transformación a través del interactuar en los individuos, o desde la intervención puntual en lo global de la comunidad, o sea, en los marcos de la convivencia.

Así entendida la CONVIVENCIA es una de las articulaciones para el desarrollo de la seguridad y de los tratamientos penitenciarios. Allí es donde se observa, se investiga, se interviene, esto resultará pro social si el personal está entrenado para responder en forma contingente a los problemas, los conflictos o durante los momentos de la vida diaria, donde el trato directo adquiere no sólo relevancia sino que es el ejecutor de una intervención educativa segura.

El Prof. Juan Manuel Pantoja Covarrubias de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación, (en Méjico), en su exposición realizada en el primer Diplomado de Seguridad Penitenciara, llevado a cabo en la ciudad de Méjico 2006 dice: *"la SEGURIDAD PENITENCIARIA es fundamental para el desarrollo adecuado de la aplicación de los tratamientos, pues sin ello simplemente el trabajo directivo, técnico, administrativo, así como la convivencia adecuada sin riesgos de los internos, sería prácticamente imposible. La institución caería en una anarquía total, los disturbios matizarían la vida en su interior, el miedo y el castigo provocado por grupos de poder serían constantes y sus víctimas serían no sólo el resto de los internos, sino el personal mismo"*.

El mencionado Profesor continúa definiendo la Seguridad como *" el conjunto de medidas y acciones sistematizadas y relacionadas entre sí, que tienen como propósito fundamental, prevenir, minimizar y en su caso, enfrentar acontecimientos que pongan en riesgo la tranquilidad e integridad del establecimiento, de los internos, del personal y de los visitantes. Además de garantizar la presentación de los internos penados y procesados ante la autoridad competente en el momento en que ésta los requiera, garantizando además la permanencia de los internos sentenciados y ejecutoriados dentro de la institución penal el tiempo que legalmente corresponda."*

Criterios básicos para el desarrollo de la seguridad penitenciaria.

*Información:* consiste en tener entero conocimiento de las situaciones o acciones que pudieran afectar al bien jurídico y provocar su pérdida, daño o destrucción. El tener esta información permite diseñar e implementar las medidas necesarias para su adecuada protección.

*Dispositivo:* consiste en aplicar todas las medidas o acciones necesarias para la adecuada protección de ese bien jurídico, generalmente el dispositivo se implementa después de que la información obtenida es debidamente ordenada, analizada y valorada.

*Secreto:* consiste en las medidas y acciones que se toman para que un número muy restringido de personas tengan conocimiento de cómo se está protegiendo a ese bien jurídico, de manera que si se pretende atentar contra el mismo se imposibilite

tal hecho, sin que se permita además tener conocimiento detallado de las medidas de seguridad implementadas para tal fin de que no se atente contra el bien jurídico protegido. Discreción es requisito indispensable de todas las personas involucradas.

Actos inseguros y condiciones inseguras.

Al referirnos a estos dos términos, lo hacemos porque resultan de gran importancia dentro del manejo de la seguridad penitenciaria, en ellos encontramos las siguientes características:

*Actos inseguros:* son los actos o acciones provocadas por las personas, que facilitan que suceda un riesgo, a veces por desconocimiento de los principios, actitudes, objetivos de la Institución son los mismos funcionarios los que cometen este grave error, que muchas veces han tenido o tienen consecuencias indeseables.

*Condiciones inseguras:* son situaciones que presentan "los bienes" y que facilitan que suceda un riesgo. No sólo se refiere en términos edilicios también se refiere a la organización de los espacios.

Relaciones internas y relaciones externas.

Desde el punto de vista de la seguridad y tratamiento se deben manejar dos tipos de relaciones, las cuales tienen un objetivo en común, pero con diferentes características:

*Relaciones internas: que también se les llama relaciones personales o interpersonales (es lo interrelacional):* se refieren al personal y a la población de internos. Se fomenta y promueve que cada grupo con diferencias y especificidades reconozcan sus atribuciones y limitaciones, en el caso de los PPL logrados a través de los objetivos de cada fase.

*Relaciones externas:* estas contemplan a familiares y visita especial o habitual. La importancia de estas radica en que a través de ellas es posible señalar una serie de derechos y obligaciones a los cuales se tienen que ajustar tanto los visitantes como los funcionarios. En el cumplimiento de la norma se desarrollarán las actividades y relaciones.

Todo establecimiento debe contar con modalidades de seguridad que son:

**Seguridad funcional:** se refiere a la distribución estratégica de los diversos alojamientos que integran un reclusorio, con el propósito de mantener un mayor control sobre la población interna así como de visitantes y empleados.

**Seguridad estructural:** se refiere a la resistencia y calidad de los materiales utilizados en la construcción así como también a la altura, grosor y profundidad de las murallas, altura de las torres de vigilancia, entre otros.

**Seguridad instrumental:** se refiere a todos los instrumentos que sirven de apoyo y auxilio para dar protección al establecimiento y al personal bajo nuestra responsabilidad. De nada sirve contar con un excelente apoyo instrumental si antes no se concientiza y capacita al personal respecto a la importancia del uso adecuado y conservación del equipo puesto a su disposición.

**Seguridad sistemática:** es la implementación de los diferentes sistemas de operación necesarios para el adecuado desarrollo de la vida institucional, tales como requisitos para entrar o salir, horarios para el pase de lista de los internos, horarios para recibir visitas, etc.

**Seguridad de los documentos:** La documentación existente en una Unidad Penitenciaria requiere un cuidado especial, ya que de no estar segura, puede ser utilizada en provecho de los delincuentes y en contra de la Administración, la propia población reclusa y nuestro personal.

**Seguridad volitiva:** depende en su aplicación estrictamente del ser humano, de ahí que se diga que podrán estar perfectamente estructuradas y funcionando las modalidades anteriores, pero si no existe voluntad por parte de los responsables de la seguridad, para aprovechar todos los apoyos que nos brindan estas, los resultados no tendrán la eficacia deseada.

Cuando se logra una adecuada conjunción y coordinación de la seguridad estructural, funcional, instrumental, sistemática y volitiva, nos encontramos ante la denominada seguridad operacional. La cual nos indica que la institución está trabajando con un grado de protección aceptable.



**Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay**