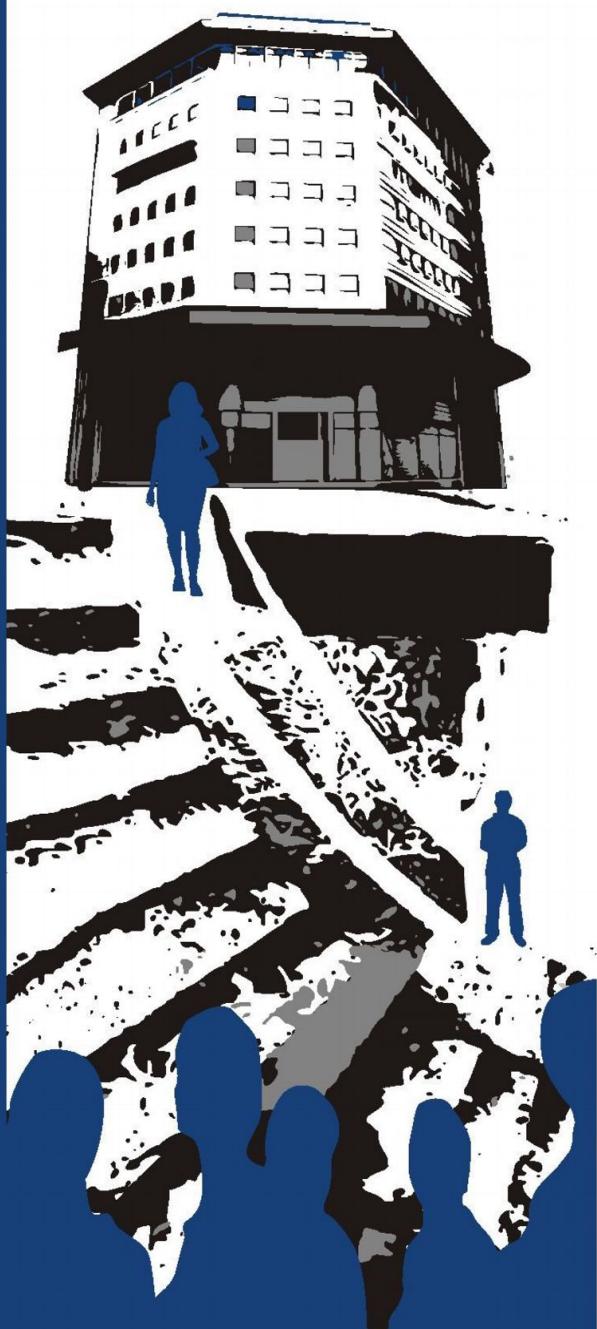


Facultad de Ciencias Sociales
X jornadas de investigación

Derechos humanos, seguridad y violencia

13 y 14 setiembre de 2011



Políticas penitenciarias en el primer gobierno del Frente Amplio: la situación de las reclusas (2005-2010)

Ma Cecilia Flores Iborra
Ma Virginia Rivero Ferreira

“Políticas penitenciarias en el primer gobierno del Frente Amplio: la situación de las reclusas (2005-2010)”.¹

Ma Cecilia Flores Iborra

E-mail: cflores@montevideo.com.uy

AUCIP

Ma Virginia Rivero Ferreira

E-mail: vickyrfc@hotmail.com

AUCIP

ABSTRACT

Una de las consecuencias de los graves problemas de inseguridad, es la crisis existente en el sistema penitenciario uruguayo, que es un fenómeno complejo y multicausal. En marzo de 2005, cuando asume el gobierno Tabaré Vázquez, expresa que se encuentra en estado de emergencia humanitaria y fue acompañado de una serie de políticas y programas para atender tal situación de crisis. Como resultado, la situación carcelaria de las mujeres reclusas uruguayas sufrió algunas modificaciones.

Nos proponemos aquí analizar las propuestas del programa de gobierno enfocadas al sistema penitenciario en general, así como las políticas elaboradas e implementadas durante su mandato dedicadas específicamente a aquellas mujeres privadas de su libertad.

PALABRAS CLAVE: Género - Reclusas

¹Trabajo presentado en las X Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR, Montevideo, 13-14 de setiembre de 2011.

1) Introducción

El problema que vamos a tratar en la presente investigación es la situación carcelaria de las mujeres reclusas en Uruguay durante el primer gobierno del Encuentro Progresista - Frente Amplio (EP - FA), en el período 2005-2010.

El principal objetivo es analizar las políticas penitenciarias llevadas a cabo, o no, por el primer gobierno frenteamplista, así como también determinar si éstas tuvieron especial énfasis en las mujeres, para finalmente obtener una evaluación de su impacto.

Consideramos que la situación de las cárceles en Uruguay tiene particular relevancia dado que en la actualidad es un tema que preocupa al sistema político en particular y a la sociedad en general. Así mismo son pocos los análisis que se han realizado acerca de esta temática bajo la perspectiva de género y prestando especial atención a los derechos fundamentales de las internas.

En su programa de gobierno, el EP - FA se propuso trabajar la cuestión de la seguridad ciudadana, como un derecho humano. Por esto creemos conveniente manejar un marco teórico que analice el concepto de seguridad ciudadana o pública desde una visión progresista, con perspectiva de género y derechos humanos.

En primer lugar, debemos esbozar una aproximación a lo que entendemos por política progresista en seguridad ciudadana y para ello citamos la siguiente definición: *“Proceso de intervención del poder público, debidamente legitimado, altamente participativo, fundamentado, normado e institucionalizado, que tiene como propósito estabilizar condiciones objetivas y subjetivas favorables para la convivencia social, mediante el despliegue equilibrado y multisectorial de acciones preventivas, reactivas, rehabilitadoras y de (re) inserción social”*.²

Para este trabajo definimos “seguridad ciudadana pública” como: resguardo y cuidado del ciudadano individual y colectivo que abarca a toda la sociedad dentro de un país, en su integridad física, moral, y en su propiedad. Esta es una definición que está íntimamente ligada con la delincuencia, la criminalidad, la violencia, y por supuesto con el Sistema Penitenciario y la Institución Policial, que es quien se encarga de velar por la integridad y seguridad de la ciudadanía.

² José Álvaro Cáliz Rodríguez en Conferencia FES Latinoamérica y Caribe “Política de Seguridad Ciudadana en Latinoamérica”, Bogotá, del 26 al 28 de septiembre de 2006.

Otro concepto clave en este trabajo, es el de “derechos humanos”. Históricamente, se han basado en lo masculino como lo humano, dejando de lado a las mujeres a la hora de definirse.

Si analizamos la sociedad en la que vivimos, queda ampliamente evidenciada la discriminación y la violencia de género, fruto de la cultura patriarcal y androcentrista. Esto es, se toma lo masculino como modelo de lo humano. Como consecuencia, las mujeres han sido, y son, víctimas de violaciones constantes a sus derechos humanos, lo que obviamente impacta negativamente en sus vidas.

A nivel internacional, en 1975, las Naciones Unidas lanzan el Año Internacional de la Mujer, con una Conferencia Mundial que se llevó realizada en México. En 1979 se crea la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), el instrumento internacional más importante sobre los derechos de la mujer. Allí se hace referencia específica a la posibilidad de adoptar medidas de acción positiva para la eliminación de discriminaciones contra las mujeres. En la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena, se reconocen los derechos de las mujeres como derechos humanos y la violencia contra las mujeres como una violación de los mismos.

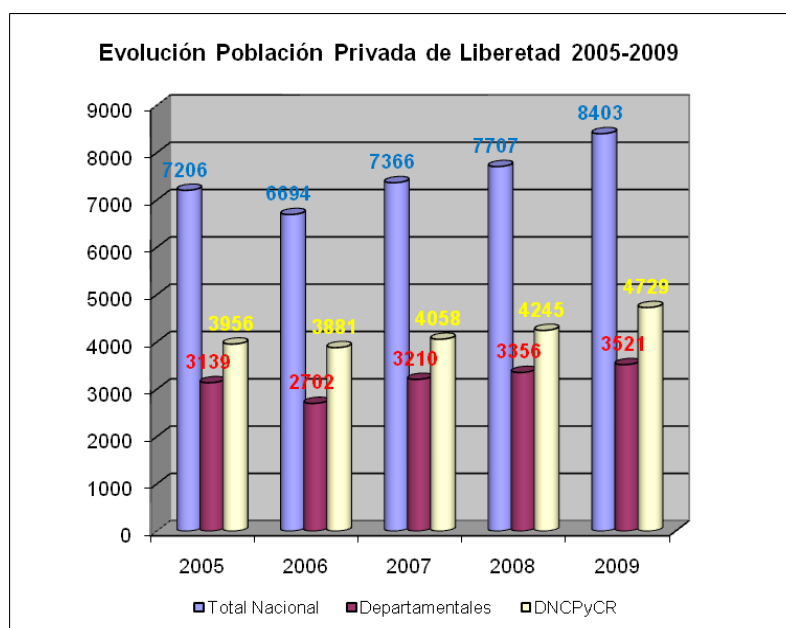
A nivel nacional, si bien en la constitución quedan enunciados los derechos de libertad e igualdad ante la ley, lo cual situaría a las mujeres en un mismo plano que los hombres, esto no es así en la realidad. Más aún, hombres y mujeres no deben ser tratados por igual, puesto que no son iguales. Es necesario el reconocimiento de las diferencias. Tratar igual a aquellos que no lo son, únicamente nos puede conducir a la reproducción de la desigualdad.

Por tanto, dadas las diferencias existentes entre hombres y mujeres, creemos necesario analizar por separado, las políticas llevadas a cabo en el área de la seguridad ciudadana para paliar las necesidades específicas de la población carcelaria femenina.

2) Sistema Penitenciario en Uruguay

2.1) La situación en general

Uruguay se ubica a la cabeza de los países de América Latina en el porcentaje de personas privadas de la libertad respecto al total de habitantes. Este es uno de los datos, que ilustra la crisis penitenciaria en nuestro país.



Fuente: Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario en Uruguay.

a) Total Nacional

En cuanto a la evolución de la población privada de libertad desde el año 2005 hasta el primer semestre de 2009, la primera apreciación que podemos hacer es el constante crecimiento de la población total nacional, salvo en el año 2006 que hubo un descenso de 512 personas privadas de libertad (de 7206 en el año 2005 a 6694 en 2006). Este fenómeno se dio por los primeros efectos de la aplicación de la Ley N° 17897 de Libertad Provisional y Anticipada.

De todos modos para el año 2007 vuelve a aumentar la población privada de libertad, superando incluso a la de 2005. El aumento de 2006 a 2007 fue de 672 hombres y mujeres privados de libertad. Para ese entonces la población alcanzó la cantidad de 7366 internos, en 2008 pasa a 7707, es decir un aumento de 341 internos y en el primer semestre de 2009 se pasa a 8403, o sea un aumento de 696 internos.

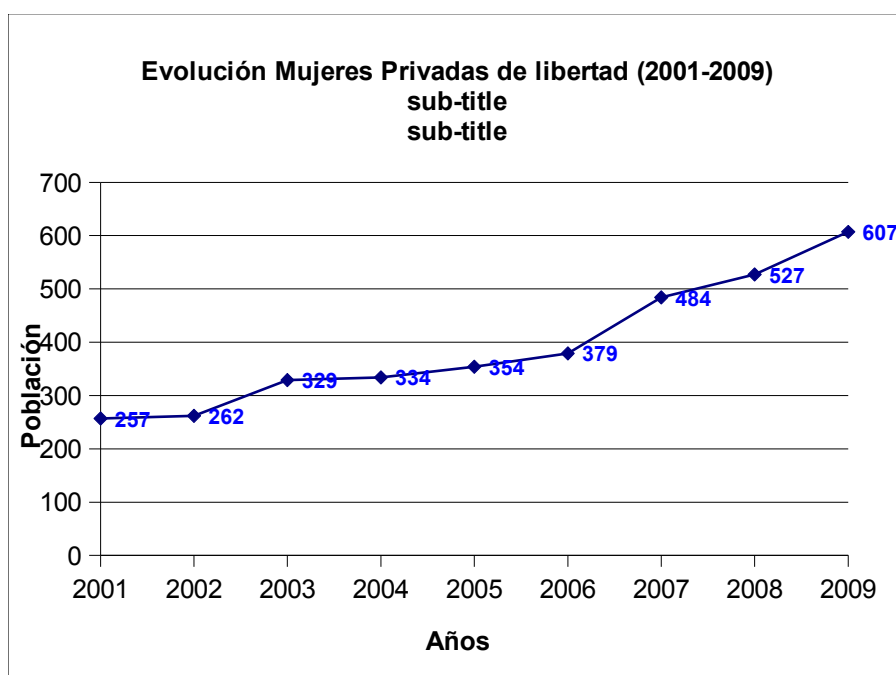
Este último es un aumento sustancial, si consideramos que los datos de 2009 son hasta el mes de junio. Quiere decir que, en la primera mitad del corriente año el aumento de la población reclusa poco más que duplicó la cantidad del año anterior.

b) Cárceles Departamentales y Dirección Nacional de Cárceles Penitenciarias y Centros de Recuperación (DNCPyCR)

A grandes rasgos podemos decir que, los Establecimientos de la DNCPyCR son los que poseen mayor población, la cual ha ido en constante aumento, salvo en el año 2006 que mantiene la lógica mencionada arriba, de la reducción de personas privadas de

libertad y para 2009 que el crecimiento es muy elevado considerando que los datos son hasta el mes de junio. Para el caso de las Departamentales, se da un aumento importante en 2009 de 311 internos, pero el gran aumento se da en el año 2007 con 508 internos. Entre 2005 y 2006 la población reclusa de las Cárceres Departamentales tuvo un descenso de 437 internos.

2.2) Situación de mujeres reclusas



Fuente: Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario en Uruguay.

Del total de la población reclusa, el 7% son mujeres y el restante 93% hombres. Si bien son minoría frente a la población reclusa masculina, la problemática carcelaria, la crisis del sistema y el deterioro de su situación (hacinamiento, alimentación, salud, violencia, etc) también son urgentes en las mujeres privadas de libertad.

De la evolución de las mujeres privadas de libertad entre 2001 y 2009, podemos decir, a grandes rasgos, que entre 2001 y 2002 es una constante, crece levemente en 2003, en el año que le sigue vuelve a darse una constante, y a partir de 2005 comienza a aumentar cada vez más considerablemente. Para 2009 tenemos una población reclusa femenina que creció un 240%.

El 17 de Mayo de 2010 el Ministerio del Interior publicó el resultado del Censo Nacional de Reclusas. A la fecha había 624 reclusas en todo el país, 399 en Montevideo, y 225 en el interior. El 35,6% se encuentra reclusa por violación a la ley de

estupefacientes, el cual lo convierte en el delito más común entre las mujeres. El 28,5% cometió delito de rapiña, o rapiña especialmente agravada. El 18,1% homicidio o homicidio especialmente agravado. 8,3% hurto o hurto especialmente agravado.

Del total de internas, 176, es decir un 28,2% ya han sido penadas, mientras que 448, es decir un 71,8% procesadas. En Montevideo la cifra asciende al 30,8% de penadas.

Sumando los hijos de la totalidad de reclusas la cifra asciende a 1061. Sin embargo, los que se encuentran con ellas son 48 niños, menores de 4 años. Pese a que el art. 29 de la ley 14470 establece que todos los niños menores de 4 años, hijos de reclusas pueden vivir en el establecimiento con sus madres (y en algunos casos especiales puede extenderse hasta los 8 años), únicamente los niños que nacen en cárceles son los que viven allí.

Otro dato a destacar es que el 70% de las internas declaran ser adictas o consumir drogas. Esto último, es uno de los problemas más difíciles de combatir, dado que conlleva dilemas colaterales, como la violencia entre las internas y la situación de inseguridad y complejidad de los funcionarios/as a su cargo. Asimismo, es una seria dificultad para la rehabilitación y la posterior reinserción en la sociedad.

En Uruguay existe un sistema penitenciario progresivo por etapas, el cual divide a los presos según la gravedad del delito cometido. Sin embargo, esto se da únicamente en hombres, generando una inequidad importante para las mujeres, las cuales no cuentan con dicha separación. Las mujeres de Montevideo van únicamente al Centro Penitenciario Cabildo, en el cual están todas juntas. Mientras que las reclusas del interior del país se alojan en anexos de establecimientos de hombres, o en las jefaturas de policía, teniendo únicamente una habitación para comer y dormir, a la vez que quedan privadas del patio y otras recreaciones.

3) Lo que se propuso y lo que se hizo

3.1) Propuestas programáticas

En 2005 el Frente Amplio llega al gobierno, por primera vez, con el 51,5 % de los votos. De su propuesta programática, seleccionamos los puntos con los cuales se vería beneficiada nuestra población.

Así, dentro del capítulo de “Igualdad ante la ley. Igualdad de oportunidades y de trato. No-Discriminación”, vemos que se hace referencia de un modo amplio a la

perspectiva de género, promoviendo la transversalización de la misma en todas las políticas.

*"En cuanto a la igualdad de género y derecho de las mujeres el gobierno del EP-FA deberá incluir transversalmente la perspectiva de género en todas sus políticas en el ámbito nacional y local, ello implica erradicar políticas estatales ya instauradas o cualquier forma de discriminación que implique subordinación y marginación de las mujeres y debe adoptar medidas concretas que permitan el goce y disfrute de sus derechos y el ejercicio real de su ciudadanía. (...) deberá adoptar políticas públicas de promoción de igualdad de oportunidades y de trato (...) así como controlar el respeto y cumplimiento de normas igualitarias. Tales políticas deberán diseñarse y llevarse a cabo con la participación activa de todos los representantes de los distintos sectores discriminados"*³

Dentro del apartado "Sistema Penitenciario", en ningún momento se hace referencia a las mujeres internas. No hay ninguna política diferenciada dentro del programa de gobierno que atienda las necesidades que ellas presentan. Si bien aquí se propone la creación de un plan de emergencia carcelaria con el objetivo de atender los problemas más urgentes, en él no se habla, ni se propone ninguna estrategia que contemple las carencias de las mujeres específicamente.

3.2) Políticas, programas y planes implementados

El FA se propuso impulsar, políticas y programas orientados a las cuestiones de género en las instituciones encargadas de la seguridad pública, básicamente a través de la elaboración de un marco conceptual innovador, generado por el desarrollo de esta temática en la órbita del Ministerio del Interior.

En esta línea, se desarrolló un diálogo e intercambio entre el Programa de Género de FESUR, el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de las Mujeres que se desempeñó durante el año 2005, y del cual participaron jerarcas y directores de las Instituciones involucradas.

Estos planes estuvieron enfocados a la formación y educación de los funcionarios de determinadas instituciones y organismos del Ministerio del Interior y del Ministerio de Desarrollo Social, en temas de equidad de género, no discriminación, respeto, apoyo

³ Programa de gobierno: "IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio 'Héctor Rodríguez'". Pág. 51 y 52.

a la maternidad y paternidad, acoso sexual y/o moral, y a la creación de una política integradora de las cuestiones de género a nivel Institucional.

Las políticas penitenciarias a nivel general, estuvieron enfocadas a acabar con lo que se denominó la “crisis humanitaria del sistema penitenciario”, basado en la búsqueda de una mejora de los problemas de salud, educación, alimentación, reinserción laboral, hacinamiento y sobrepoblación carcelaria.

La principal, fue la Ley N° 17.897, que lleva el nombre de “Libertad Provisional y Anticipada”, y tuvo como características principales: cambios al Código Procesal Penal y a la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley N° 16.707); formación de un sistema de redención de la pena por estudio o trabajo; creación de un órgano superior a todos los establecimientos de recuperación fuera de la órbita del Ministerio del Interior, que llevó el nombre de “Instituto Nacional de Rehabilitación”, dando fin a la participación de funcionarios policiales en tareas de índoles carcelario, a aquéllos en la que, su formación de raíz es la prevención y represión del delito; medidas de seguridad provisionales; instauración de un sistema penitenciario nacional; y la creación del “Centro de Atención a las Víctimas”, encargada asistir de forma primaria, a las víctimas de la violencia y el delito y a sus familias, al tiempo que se impulsará y dará a conocer sus derecho y se promoverá la prevención.

A nivel de políticas penitenciarias para las mujeres privadas de libertad, en diciembre de 2008, el gobierno inaugura la “Casa de medio camino”. Con dicha apertura, hay un cambio en la inequidad del sistema penitenciario, el cual era progresivo por etapas para los hombres, y no lo era para las mujeres. Aquellas que se encuentran rehabilitadas y están por cumplir con su condena son preparadas para su reinserción en la sociedad. La metodología implementada en este establecimiento modelo, es la del autodisciplinamiento. Así, las mujeres tienen su dinero, pueden utilizar teléfono celular, se suministran sus medicamentos, no son requisadas ellas ni sus visitas, entre otras cosas. Por el momento el centro tiene capacidad de alojamiento para 20 reclusas.

En diciembre de 2009, se crea la figura de Asesora en Asuntos Penitenciarios y Género, la cual es ocupada por la Crio. Insp. Margarita Hermida, quien fue durante dos décadas directora de la cárcel de mujeres Cabildo de Montevideo.

Otra de las iniciativas impulsadas es la creación del Hogar materno-infantil “El molino”. Si bien fue una idea del gobierno de Vázquez, el hogar funciona desde abril de 2010. La idea principal era quitar a los niños del contexto carcelario. El establecimiento puede alojar a 30 mujeres. Son habitaciones y no celdas, y cada una tiene ventanas

(protegidas por un tejido de seguridad), que permiten la entrada de luz del sol. Dentro de las instalaciones se cuenta con un comedor, cocina, un aula, una sala de psicomotricidad para los niños, una habitación conyugal, un salón de visitas, una enfermería, un lavadero y un patio de juegos infantiles completan. Los niños contarán con un servicio de guardería a cargo de personal de INAU, mientras que las madres tendrán cursos de primaria, secundaria y UTU. Asimismo, el establecimiento cuenta con un médico general, un médico pediatra, una enfermera y el servicio periódico de un equipo odontológico.

4) Reflexiones finales

En el primer gobierno del EP – FA, podemos ver entonces que se comenzaron a atender las necesidades específicas de las reclusas uruguayas. Hubieron planes y políticas que se implementaron, las cuales tenían como población objeto a las mujeres privadas de libertad.

De todos modos, cabe destacar que la mayoría de las políticas implementadas benefician únicamente a aquellas mujeres que se encuentran reclusas en Montevideo, mientras que las del interior, se encuentran prácticamente en la misma situación que en el 2005.

En cuanto al cumplimiento de su programa de gobierno para el período 2005 - 2010, el mismo era muy general en cuanto a estos temas, y no se presentaba ninguna propuesta concreta. Recordemos, que al hablar del sistema penitenciario lo hacía en forma generalizada, sin hacer distinción alguna en Cárceles de Mujeres. Sin embargo son varias las reformas llevadas a cabo.

De todos modos, se está bastante lejos de la erradicación de políticas estatales que traen aparejados la subordinación y marginación de la mujer.

Son 625 las mujeres privadas de libertad en Uruguay, sólo un 7 % del total de la población reclusa, es una cifra comparativamente menor, que con políticas específicas puede ser plausible de cambios, sin embargo, hay problemas de hacinamiento, de localización y convivencia.

Evidentemente, este punto, es uno de los que deberá ser tomado en cuenta, para los próximos años, en la búsqueda de políticas efectivas, eficientes y ejecutivas. Para

que esa minoría, dentro del Sistema Penitenciario uruguayo, no siga siendo un problema sin solución.

Bibliografía

- Autores varios. Jouroff, Jorge –compilador- (2005). “*Seguridad Pública y Derechos Humanos*”. Fundación Vivian Trías. Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo, Uruguay.
- (2010) “*Censo Nacional de Reclusas*”. Ministerio del Interior. DNCPYCR.
- (1995) “*Derechos humanos desde una perspectiva de género*” Revista del Sur - Red del Tercer Mundo No. 48.
- Escobar, Santiago y autores varios (2004). “*La seguridad ciudadana como política de Estado*”. Friedrich Ebert Stiftung-Sur.
- Espinoza Grimalt, Hugo (2008). “*Hacia una visión progresista en Seguridad Ciudadana*”. Friedrich Ebert Stiftung-Sur.
- Guerrero, R. (1998), “*Violencias en América Latina, una amenaza a la integración social.*” CEPAL, Bogotá.
- Guthman, G. (1991), “*Los saberes de la violencia y la violencia de los saberes*”. Nordam Comunidad, Montevideo.
- Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario en Uruguay (Agosto 2009). “*Informe de actuación y evaluación del Sistema Penitenciario Nacional*”.
- Ministerio del Interior (2010). “*Informe de Resultados de Gestión 2005-2008*”.
- Lamnek, S. “*Teorías de la criminalidad*”. Siglo XXI. México.
- Paternain, Rafael (2002), “*Violencia y criminalidad en el Uruguay. Una mirada macrorregional*”. En: “*El Uruguay desde la sociología*”. Departamento de Sociología. Montevideo, Uruguay.
- *Programa de gobierno: IV Congreso Extraordinario del Frente Amplio “Héctor Rodríguez”*. 19,20 y 21 de diciembre de 2003. Montevideo, Uruguay.
- Rico, J. M. y Salas, L. (1988), “*Inseguridad ciudadana y policía*”. Tecnos. Madrid.
- Rico, J. M. (1985), “*Crimen y justicia en América Latina, Siglo XXI.*” México.
- www.cinterfor.org.uy

Organiza:
Comisión de Investigación Científica



Apoya:

