

Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento

Uruguay



Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento

Uruguay

Edita:

Junta Nacional de Drogas (JND) - Uruguay.

Prosecretario Presidencia de la República. Presidente JND. Juan Andrés Roballo.

Secretario General JND. Diego Olivera.

Comunicación & Prensa JND. Eduardo Cannizzo, Marisa Torres.

Coordinación general de la publicación:

Andrea Rizzo, Gabriela Olivera

Consultoría:

Azul Cordo

Fotografía:

Matilde Campodónico

Adaptación de la Guía:

Grupo Multisectorial (ver página 6)

Noviembre 2019

Contenido

GRUPO INTERINSTITUCIONAL.....	6
PRÓLOGO.....	9
INTRODUCCIÓN.....	11
METODOLOGÍA.....	14
I - POLÍTICAS DE DROGAS, GÉNERO Y DELITO.....	17
1) Género como categoría.....	17
2) Privación de libertad en Uruguay.....	20
3) Prisión preventiva y sobrepoblación carcelaria.....	28
4) Cárceles de mujeres en Uruguay.....	34
5) Salud en cárceles y relación con las drogas.....	35
6) Delitos cometidos por mujeres y personas trans.....	38
7) Departamento de Género y Diversidad del INR.....	42
8) Implementación de medidas alternativas a la privación de libertad en Uruguay.....	44
II - IMPACTO DEL ENCIERRO EN LA NIÑEZ.....	49
III - HOJA DE RUTA.....	53
Recomendaciones y propuestas para Uruguay.....	53
9) Recomendaciones acordadas en el grupo interinstitucional.....	56
10) Recomendaciones sobre recopilación de datos de población penitenciaria.....	66
11) Recomendaciones del Comisionado Parlamentario Penitenciario.....	68
12) Recomendaciones Sociedad Civil.....	71
IV - ANEXO LEGISLATIVO Y NORMATIVO.....	73
V - BIBLIOGRAFÍA.....	79

Adaptación de la Guía Regional

“Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento” elaborada por WOLA, IDPC, De Justicia y Comisión Interamericana de Mujeres - CIM/OEA para su aplicación en Uruguay.

Como parte de la profundización de la perspectiva de género, generaciones y ciudadanía, en la implementación de la Estrategia Nacional de Drogas (Junta Nacional de Drogas JND, 2016-2020) –con especial énfasis en sus componentes: II) equidad social; III) salud integral; IV) justicia y convivencia–, la Secretaría Nacional de Drogas (SND) busca promover mejoras en la calidad de vida de aquellas mujeres judicializadas, procesadas, penadas y privadas de libertad por delitos de drogas en Uruguay, a través de la adaptación de la Guía Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento (WOLA, IDPC, DeJusticia y CIM/OEA, 2016).

Esta edición pretende cumplir con los objetivos de brindar líneas estratégicas y de planificación interinstitucional para adaptar la Guía Regional a la coyuntura nacional, que visibilice las desigualdades de género en personas procesadas o penadas por delitos de drogas en nuestro país y se creen condiciones para promover los cambios necesarios.

Adaptación de la Guía Regional

“Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento” elaborada por WOLA, IDPC, DeJusticia y Comisión Interamericana de Mujeres - CIM/OEA para su aplicación en Uruguay.

GRUPO INTERINSTITUCIONAL de trabajo para la adaptación de la Guía:

Secretaría Nacional de Drogas: Áreas de Prevención, Tratamiento, Inserción, Relaciones Internacionales, Observatorio Uruguayo de Drogas.

Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

Dirección Nacional del Liberado (DINALI)

Departamento de Género y Diversidad (DGD-INR)

Dirección de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad N.º 5 Femenino (UIPPL 5. INR)

Dirección de la Unidad de Internación de Personas Privadas de Libertad N.º 9, Madres con hijos (UIPPL 9. INR)

Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA)

Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) - Sistema de Atención Integral - Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL)

Ministerio de Desarrollo Social - Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES-InMujeres).

Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia

Centro de Referencia de la Red Drogas Portal Amarillo (ASSE)

Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) - Mecanismo Nacional de Prevención

Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario

Poder Judicial

Fiscalía General de la Nación

Defensoría Penal

Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)

Asociación civil Gurises Unidos (GGUU)

Mesa de Mujeres Privadas de Libertad

Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)

Facultad de Psicología (UdelaR): Centro de Referencia Amigable (CRAM) e Instituto Psicología Social

Organización no gubernamental ENCARE

Proderechos



PRÓLOGO

La Igualdad de Género es hoy concebida como uno de los pilares para el desarrollo sostenible de sociedades y naciones. Esta idea, si bien aún debe transitar el desafiante camino del cambio cultural, ha sido incluida por la comunidad internacional dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Asuntos tales como la brecha salarial, la discriminación social, la violencia y explotación sexual o la falta de acceso a puestos de toma de decisión en asuntos públicos, operan como barreras que dificultan el proceso de empoderamiento y acrecentamiento de los niveles de equidad de género.

Por tanto, resulta hoy inconcebible que una política pública orientada al desarrollo y bienestar social no considere este tema como un componente de primera relevancia. Esto requiere abandonar la idea de que oficinas o programas especializados en asuntos de género o en la situación de las mujeres sean capaces de aportar, por sí solas, las soluciones de fondo. El liderazgo de estos programas y agencias debe necesariamente verse plasmado en la adopción de lo que llamamos “perspectiva de género” como elemento transversal a cada sectorial de política pública.

En un terreno de gran complejidad, donde muchas sociedades cargan con una historia de relegación del lugar social ocupado por las mujeres, la consecución de objetivos tales como la eliminación de la violencia basada en género, la reducción de las inequidades laborales y de ingreso, la corresponsabilidad en los cuidados familiares o el empoderamiento y reconocimiento social requieren de esfuerzos integrados y coordinados desde ámbitos de gestión pública diversos y complementarios.

Los asuntos o problemas relacionados a las drogas no son la excepción. Las mujeres se ven particularmente afectadas en al menos dos niveles: por un lado, lo que refiere al acceso a oportunidades para la atención en salud relacionada al consumo problemático; por otro, el impacto que las políticas de justicia centradas en la idea de “guerra a las drogas” han tenido sobre las mujeres impulsando la emergencia del fenómeno del encarcelamiento masivo.

Con respecto al primer punto, es notorio el sesgo sistemático reconocible en la composición de género de la demanda y oferta de tratamiento para el uso problemático de sustancias. La persistencia de ciertas nociones impresas en nuestra cultura, que frecuentemente se reflejan en los servicios de salud, implica que las mujeres con uso problemático de drogas sean menos aceptadas y más cuestionadas que los varones. Especialmente aquellas sobre quienes recae el peso social de la maternidad y los cuidados familiares. Resulta habitual encontrar mujeres articulando, acompañando y facilitando el acceso de varones a los servicios, pero es mucho más infrecuente que se sientan habilitadas a plantear sus propias dificultades. Esto requiere

de un gran esfuerzo de los servicios de salud para facilitar la detección, combatir el estigma y promover el acceso a los servicios de salud, de mujeres que presentan alguna problemática relacionada al uso de drogas en un pie de igualdad con los varones. Los abordajes de proximidad y en la comunidad tienen mucho para solucionar esta desventaja.

Por último y como tema central de la presente publicación, es necesario entender y actuar sobre la situación de las mujeres en los mercados ilegales de drogas y la respuesta que los sistemas de justicia dan a las mismas. En Latinoamérica, una particular combinación de valores culturales machistas persistentes sumados a la angustia que produce la pobreza en las mujeres jefas de hogar, provoca una especial vulnerabilidad a ceder a la presión social y económica para su involucramiento en actividades delictivas relacionadas al tráfico. Contextos socio-territoriales con baja presencia de servicios y agentes públicos, actividad de crimen organizado y valores comunitarios apegados a la cultura de la ilegalidad exponen a grandes colectivos de mujeres a la coacción para cumplir una de las funciones más expuestas a la represión del sistema de seguridad como es el narcomenudeo. Esto ha implicado un incremento sostenido en las últimas décadas de la tasa de encarcelamiento femenino fundamentalmente impulsada por los delitos de drogas.

Si bien nuestro país no tiene los indicadores más graves en este tema, no debe desconocer que es una realidad que existe y que afecta a mujeres uruguayas, en particular a aquellas con menores oportunidades y capacidades socioeconómicas. Es por esto que esperamos que el estudio que encontrarán a continuación funcione como insumo relevante para la reflexión, el debate público y la definición de estrategias de política pública que permitan, de forma simultánea, garantizar la paz, aplicar de forma justa las leyes vigentes y aportar al empoderamiento y equidad de las mujeres afectadas por los problemas de drogas.

Lic. Diego Olivera Couto
Secretario General
Junta Nacional de Drogas

INTRODUCCIÓN

A través de la Junta Nacional de Drogas, Uruguay lidera una postura reflexiva, crítica y realista sobre los impactos negativos que han tenido en el ejercicio de los derechos humanos las políticas de drogas acordadas a nivel internacional en los últimos 50 años bajo el paradigma de dar “guerra a las drogas” y “guerra al narcotráfico” (JND, 2015).

Para seguir en este camino crítico-constructivo es necesario fortalecer y profundizar políticas integrales con perspectiva de género, que posicionen a las mujeres como sujetos políticos activos del cambio y la justicia social. En tiempos de alertas por la seguridad, no se debe olvidar a la comunidad. El derecho a la seguridad nunca puede estar por encima de la seguridad de los derechos.

Como parte de la profundización de la perspectiva de género en la implementación de la Estrategia Nacional de Drogas (JND, 2016) –con especial énfasis en sus componentes: II) equidad social; III) salud integral; IV) justicia y convivencia–, la Secretaría Nacional de Drogas (SND) busca promover mejoras en la calidad de vida de aquellas mujeres judicializadas, procesadas, penadas y privadas de libertad por delitos de drogas en Uruguay, a través de la adaptación de la Guía Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento (WOLA, IDPC, DeJusticia y CIM/OEA, 2016)

Dicha guía fue preparada por un grupo de expertas en las áreas de género, derechos humanos y políticas de drogas que trabajan en los gobiernos, la academia y en organizaciones sociales de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Puerto Rico, México, el Reino Unido y Uruguay. El material está dirigido a quienes gestionan las políticas de drogas en la región de América Latina y el Caribe.

La versión original de la Guía ya fue adaptada en México (Giacomello, 2017), Colombia (Uprimny, 2016) y Costa Rica (Piedra Durán, 2014), con características muy diferentes debido a las coyunturas de cada país, a sus legislaciones y penalizaciones sobre drogas, entre otros factores. En consonancia con estos cambios, la Secretaría Nacional de Drogas decidió reunir a diversos actores institucionales del gobierno, la sociedad civil y la academia, cuyo trabajo está vinculado a cárceles, mujeres y drogas, a fin de debatir los contenidos de la Guía y pensar cómo adaptarlos a la realidad uruguaya.

Esta edición pretende cumplir con los objetivos de brindar líneas estratégicas y de planificación interinstitucional para adaptar la Guía Regional a la coyuntura nacional, que visibilice las desigualdades de género en personas procesadas o penadas por delitos de drogas en nuestro país y se creen condiciones para promover los cambios necesarios.

La presente publicación contiene en su Capítulo I - Políticas de drogas, género y delito, algunas categorías básicas para visualizar la interrelación entre estos factores, así como

un estado de situación sobre las cárceles en Uruguay, con especial énfasis en las mujeres privadas de libertad y en la necesaria aplicación de medidas alternativas al encierro.

La privación de libertad uruguaya continúa siendo de emergencia en diversos aspectos, si bien ha tenido una serie de avances y cambios en el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) –la institucionalidad que rige el funcionamiento de las unidades penitenciarias (UIPPL)–, sumado a diversas acciones de monitoreo, por parte de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones estatales como la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario y la Institución Nacional de Derechos Humanos, que instalan en la agenda política a la problemática carcelaria como un tema que debe ser priorizado.

El Capítulo II – Impacto del encierro en la niñez tiene en cuenta, desde una perspectiva de género y generaciones, cómo impacta a nivel vincular y psicosocial el encierro de mujeres-madres en sus hijos/as: tanto en aquellos/as que comparten su primera infancia con ellas dentro de la prisión, como para quienes no están dentro de una unidad penitenciaria con sus madres. A su vez, se señala la magnitud de este problema mediante cifras obtenidas en estudios recientes.

El Capítulo III – Hoja de Ruta se proponen una serie de recomendaciones para garantizar el diseño de políticas públicas que impliquen la tríada “mujeres adultas, privación de libertad y drogas” y su implementación con una perspectiva de género y derechos humanos.

En este sentido, las primeras recomendaciones que aparecen en el capítulo fueron consensuadas por el grupo interinstitucional convocado por la SND, que se reunió entre marzo y junio de 2018 para analizar los contenidos de la Guía Regional.

Entre estas recomendaciones, vale destacar en esta introducción una de carácter unánime: la necesidad de generar espacios de sensibilización y capacitación para el personal técnico y el funcionariado implicado en el abordaje interinstitucional en territorio, que permita identificar situaciones de vulnerabilidad socioeconómica y posibles problemas de drogas en mujeres con vulnerabilidad social, a fin de prevenir riesgos, así como evitar o reducir la prisionización de mujeres vinculadas de alguna manera a delitos de drogas – como forma de subsistencia del núcleo familiar, como “ayuda” a un referente masculino, o como parte de cadenas de tráfico de drogas–.

Los espacios de sensibilización y capacitación tendrían múltiples propósitos:

Profundizar los conocimientos específicos en torno a Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento; reflexionar sobre programas, prácticas y dispositivos institucionales dirigidos a atender estas problemáticas; evaluar periódicamente las intervenciones realizadas para identificar aciertos y obstáculos en el desempeño de las tareas en función de lo planificado.

También se recogen recomendaciones efectuadas (antes o en simultáneo al período de trabajo de adaptación de la Guía) por el Comisionado Parlamentario y por organizaciones de la sociedad civil que participaron en el grupo interinstitucional, que complementan las consensuadas en dicho grupo, que son pertinentes a los objetivos de este trabajo y dan cuenta del acumulado en propuestas y recomendaciones que diversos actores han hecho sobre la situación de mujeres privadas de libertad por delitos de drogas.

Por último, hay otras recomendaciones realizadas por la consultora, que refieren a mejorar la recopilación de datos de la población penitenciaria, en base a los indicadores mínimos que propone la Guía Regional. Contar con estos indicadores a nivel local permitiría generar nuevos datos sobre las características de la población reclusa y, por ende, mayor comprensión sobre los conflictos sociales que devienen en delitos, y para establecer mediciones sobre la población penitenciaria en cada país y realizar comparaciones entre las diversas realidades.

Se espera que este documento oficie de herramienta para el debate interinstitucional en ámbitos vigentes como la Junta Nacional de Drogas, el Consejo Nacional de Género, el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, el Congreso de Intendentes, la Mesa Interinstitucional Intercalle, entre otros espacios.

Las líneas de acción que surjan de esas definiciones políticas permitirán atender el impacto diferenciado que tienen el consumo problemático de drogas y las redes de tráfico de sustancias para hombres y mujeres, en especial en aquellas poblaciones vulneradas que pueblan las cárceles nacionales, bajo penas desproporcionadas en relación al delito cometido. Para ello es fundamental, también, que los dispositivos de gestión de riesgos del uso de drogas incorporen esta perspectiva de género y derechos humanos y brinden atención integral a estas personas para su integración social.

La publicación cuenta, a su vez, con un anexo legislativo y jurídico que releva las principales leyes y normas nacionales e internacionales que atañen a políticas de drogas, derechos de las mujeres y derechos de las personas privadas de libertad, que están vigentes en Uruguay y deben ser consideradas como herramientas directrices para el abordaje interinstitucional.



Unidad N° 27 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

Para la adaptación de la Guía, se realizó una investigación documental con el fin de relevar bibliografía referencial sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas en el abordaje de la situación de mujeres encarceladas por delitos de drogas en Uruguay y la región, para ofrecer como insumo a las integrantes del grupo interinstitucional.

Dentro del relevamiento, destacamos los trabajos realizados por académicos de la Universidad de la República en convenio con el Observatorio Uruguayo de Drogas (OUD-JND), como el inédito "Usos de drogas en centros penitenciarios en Uruguay" (OUD, 2018) y los estudios de Serrana Mesa (2013 y 2016) que dan cuenta de entrevistas no estructuradas y trabajo etnográfico en cárceles. Sumado a los informes anuales del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ-Uruguay) que presentan la situación carcelaria a nivel nacional, el estudio diagnóstico epidemiológico de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2016), los informes anuales y especiales del Comisionado Parlamentario Penitenciario, así como los de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) que monitorean las cárceles.

Este trabajo también analiza datos estadísticos del INR sobre la población de mujeres privadas de libertad en Uruguay entre enero y marzo de 2018, solicitados a ese instituto

especialmente para esta publicación, para contar con la información más actualizada al momento de cerrar el documento, bajo el especial escenario de los primeros seis meses de implementación del nuevo Código del Proceso Penal (CPP).

Para conformar el grupo interinstitucional, la SND convocó a diversos actores institucionales, gubernamentales, académicos y sociales, indispensables para debatir esta realidad en el país y fortalecer el diseño de políticas públicas de drogas y seguridad desde una perspectiva de género y antipunitivista.

Mediante reuniones generales, sectoriales y entrevistas en profundidad, se convocó a una multiplicidad de referentes institucionales, pertenecientes a organismos estatales, organizaciones de la sociedad civil, integrantes de la academia. Con ellos se estudiaron a fondo los contenidos de la Guía Regional para pensar su adaptación al Uruguay, reflexionar en conjunto sobre la problemática, relevar las líneas de trabajo actuales, intercambiar información y opiniones, formular recomendaciones y propuestas, con la clara idea de que no sea un espacio interinstitucional más, sino uno especial, caracterizado por relevar ideas y acciones concretas que sumen al trabajo interinstitucional territorial que ya realizan cotidianamente quienes asistieron a las reuniones.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS DE DROGAS, GÉNERO Y DELITO

Género como categoría

El género es una categoría útil, retomando a Joan Scott, para analizar históricamente las relaciones de poder entre varones y mujeres, construidas culturalmente, y evidenciar así las opresiones sufridas por las mujeres. Hoy en día, el género constituye una perspectiva desde la cual se entiende al mundo que habitamos, además de ser una categoría de análisis.

Como recuerdan Jiménez Rodrigo y Guzmán Ordaz (2012), el género posee tres dimensiones: Simbólica, que remite a modelos, roles, estereotipos; Estructural en referencia a formas de organización social, división sexual del trabajo, distribución de recursos; e Individual, sobre prácticas, identidades y experiencias en la vida cotidiana.

Las sociedades han asignado a varones y mujeres ciertos roles y tareas específicas, en función de las características hegemónicas y heteronormativas de género construidas culturalmente, que se convierten en aspectos fundamentales de la organización social.

“La perspectiva de género tiene como uno de sus fines contribuir a la construcción subjetiva y social de una nueva configuración a partir de la resignificación de la historia, la sociedad, la cultura y la política desde las mujeres y con las mujeres”, señala la antropóloga mexicana Marcela Lagarde (1996).

“Esta perspectiva reconoce la diversidad de géneros y la existencia de las mujeres y los hombres, como un principio esencial en la construcción de una humanidad diversa y democrática –continúa Lagarde (1996)–. Sin embargo, plantea que la dominación de género produce la opresión de género y ambas obstaculizan esa posibilidad. Una humanidad diversa democrática requiere que mujeres y hombres seamos diferentes de quienes hemos sido, para ser reconocidos en la diversidad y vivir en la democracia genérica”.

La incorporación de la perspectiva de género en la implementación de la Estrategia Nacional (END) 2016-2020 para el abordaje del problema drogas en el país (JND, 2016) ha sido identificada como una necesidad por la Junta Nacional de Drogas.

El enfoque de género busca transversalizar esta perspectiva en el conjunto de planes, programas y acciones implementados en materia de drogas. Las políticas “neutras” en género tienden a reproducir y profundizar las desigualdades sociales generadas a partir de una cultura androcéntrica. En este sentido, es preciso evidenciar las implicancias específicas que, para varones, mujeres y otras identidades de género, tiene el fenómeno de las drogas en sus múltiples dimensiones (JND, 2016).

Como consta en la END, el abordaje de la política pública en este campo requiere de un enfoque integral centrado en las personas y las comunidades, con una perspectiva transversal de derechos humanos, género y generaciones. La continuidad, cooperación y complementación de las acciones entre diversos actores, ha sido una práctica sostenida de la JND con el fin de generar respuestas efectivas al problema y amplificar el diálogo y el involucramiento ciudadano en la comprensión del problema.

Esto coincide con las acciones desarrolladas desde el Consejo Nacional de Género para la transversalización de la perspectiva de género en los proyectos de desarrollo del país: “El avance hacia la equidad entre mujeres y varones en Uruguay hace necesaria la coordinación entre ámbitos políticos y sociales. A partir de 2005, el Estado uruguayo asumió el compromiso de generar condiciones equitativas entre mujeres y varones, como el principal medio para el desarrollo de una ciudadanía democrática” (CNG, 2017).

En la misma línea, a nivel internacional, la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó en marzo de 2016 la resolución “Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas relacionados con las drogas”, aprobada por Uruguay, México, Costa Rica, Brasil, Finlandia, Suecia, Australia, Noruega, Colombia, Argentina y Guatemala. La resolución presenta la situación de las mujeres y las niñas frente al problema mundial de las drogas en su doble faceta: como usuarias y/o como acusadas de delitos relacionados con las drogas. Entre las acciones propuestas, se destaca la aplicación de medidas alternativas a la privación de la libertad en el caso de mujeres embarazadas y madres, acusadas de delitos menores y no violentos, así como la inclusión de las mujeres, las niñas y de la sociedad civil en la elaboración e implementación de las políticas de drogas.

“Es preciso evidenciar las implicancias específicas que, para varones, mujeres y otras identidades de género, tiene el fenómeno de las drogas en sus múltiples dimensiones. [Para lo cual] Se requiere la implementación de acciones específicas que prevengan la violencia que sufren las mujeres en las comunidades donde se establecen las redes de tráfico ilícito y en particular minimicen y tiendan a eliminar el impacto de los delitos conexos: el involucramiento forzoso en acciones criminales, la explotación sexual y la trata de personas. Asimismo, ofrecer alternativas de desarrollo social y protección de derechos que contribuyan a la mejora de sus condiciones de vida” (END, 2016: 16).

Es clave visualizar y analizar los roles masculinos y femeninos que se construyen en los mercados de drogas, tanto en las formas de consumo, como en las sustancias consumidas según el sexo y en los roles dentro de la cadena de tráfico ilícito de drogas. Es decir, cómo las relaciones de género y los factores socioeconómicos permean y configuran las redes de tráfico internacional, y desde qué lugar se habilita la inserción o participación de las mujeres.

Como reseña Corina Giacomello:

“Desde la década de los ochenta se ha incrementado el número de mujeres en reclusión por delitos relacionados con drogas, disparándose a partir de los noventa. Este fenómeno se ha registrado a nivel mundial y América Latina no ha sido una excepción. Cada vez más mujeres se insertan en los circuitos de tráfico de estupefacientes como consumidoras, vendedoras al menudeo y transportistas locales (incluyendo en la prisión), nacionales e internacionales. En distintos países del mundo, la población penitenciaria femenil ha crecido a una tasa superior que la población masculina, pese a que sigue representando una minoría” (2013: 1).

En este sentido, la Guía Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento indica que: “Las mujeres de las Américas están siendo encarceladas por delitos relacionados con drogas a un ritmo alarmante y el crecimiento del encarcelamiento supera, junto a Asia, al de cualquier otra región del mundo” (WOLA *et al.*, 2016: 8).



Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

Privación de libertad en Uruguay

Uruguay no escapa al incremento de la población penitenciaria femenina, especialmente aquella acusada de delitos de drogas:

Más de la mitad de las mujeres encarceladas son delincuentes primarias, madres solteras, jefas de hogar y una de cada cinco tiene menos de 23 años (OUD, 2018).

Estas mujeres no suelen tener apoyos ni redes de sostén: el 29% de la población femenina privada de libertad no recibe visitas; un porcentaje significativamente mayor que el 18% de los varones que no reciben visitas (OPS, 2016: 54).

el **32%** de mujeres encarceladas en el país lo están por razones vinculadas a delitos de drogas no violentos, en relación a un 8% de varones encarcelados por el mismo motivo.

El tráfico ilícito de drogas, el microtráfico y su persecución tienen –como en otras dimensiones estructurales de la sociedad– un impacto diferenciado en varones y en mujeres, que debe ser atendido al analizar, diseñar e implementar las políticas que

procuran combatir los delitos. Sin embargo, las políticas de privación de libertad han sido diseñadas desde un pensamiento androcéntrico y heteropatriarcal, lo que redundo en que las mujeres acaban encarceladas en lugares que no fueron previstos para ellas ni contemplan requerimientos específicos por razón de género.

Por otra parte, las penas que se aplican ante los delitos cometidos por las mujeres son desproporcionadas, si se considera que las mujeres son el último eslabón en las cadenas de narcotráfico: el más reemplazable, descartable, olvidable. Tienen tareas de bajo nivel, pero de alto riesgo. Esta forma de abordar el problema del tráfico de drogas a baja escala impacta mayormente sobre los derechos y la vida de las mujeres, pero no repercute sobre las redes de narcotráfico ni en la persecución efectiva de quienes detentan su control.

Ante este contexto, es necesaria la consideración de la aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad, por lo menos, para aquellas que no tienen antecedentes de comisión de delitos (“primarias”), para mujeres embarazadas y/o que tienen hijos/as u otras personas a su cargo o aquellas que son jefas de hogar. Encarcelarlas profundiza su situación de vulneración socioeconómica, refuerza la identidad delincuencial, y no contribuye al cumplimiento de la aplicación de la ley en el control del tráfico de drogas ni en el desmantelamiento de sus redes.

Uruguay cuenta con una tasa de prisionización de 291 cada 100.000 habitantes, lo que equivale a ocupar el puesto 36 en el mundo.¹ En 2002 había 114 mujeres privadas de libertad en Uruguay. En 2017 fueron más de 500. Esto significa un incremento del 500%, un aumento que no escapa a la tendencia mundial que señala Giacomello en la que, si bien las mujeres siguen representando un porcentaje menor sobre el total de la población penitenciaria, entre 2006 y 2011 se duplicó la población femenil encarcelada.

El aumento de población penitenciaria general desbordó y colapsó las cárceles y, en el caso de las mujeres, llevó a que su destino fueran espacios residuales: galpones, hospitales, hoteles de alta rotatividad; ejemplos que explican parte del androcentrismo que regula y moldea las vidas de las mujeres en un sistema penal, que no es ajeno a prácticas patriarcales, que invisibiliza las realidades y condiciones de vida de las mujeres en el encierro.

Como ya señalamos y detallaremos más adelante, un importante número de mujeres que se encuentran recluidas están procesadas por delitos no violentos, contra la propiedad (receptación) o por violar la ley de estupefacientes, donde el microtráfico es el principal motivo (INR, 2018; SERPAJ, 2015). De esta manera, se insertan en la cadena de tráfico de drogas ocupando el último eslabón, el más débil, el más desechable, descartable, reemplazable (Giacomello, 2013).

¹ Ranking encabezado por Estados Unidos, con 693 personas privadas de libertad (PPL) cada 100.000 habitantes. Fuente: International Center for Prison Studies, 2016.

Los delitos de drogas tienen una base “vincular” innegable, en lo que refiere a la producción, venta, tráfico, en tanto estrategia de supervivencia para núcleos familiares enteros, que ponen en acción ciertos conceptos valiosos como la lealtad, la confianza y el cuidado mutuo.

Así lo confirman estudios de casos, etnográficos y estadísticos, como el de Vigna (2009), Mesa (2016), Risso (2016), Rossal (OUD, 2018), que ratifican la centralidad invisible de las mujeres en la sostenibilidad de economías y vínculos familiares, con extremos como sacrificar su libertad en pos de resguardar la seguridad y la vida de un hijo, hermano, marido o padre.

A la vez, en estas historias de mujeres que han ingresado al sistema penal por vincularse de alguna manera a los delitos de drogas, se registran situaciones de encierro previas: pasar la mayor parte del día en la casa, realizando tareas de cuidado y domésticas, trabajo no remunerado, llevando adelante maternidades jóvenes, con nula o escasa participación en círculos o actividades delictivas y fuerte contacto con la pareja heterosexual y, a lo sumo, con otras mujeres de la familia o vecinas. En las menos, por lo contrario, el involucramiento con actividades delictivas se da por una salida

temprana del hogar, producida generalmente por conflictos o situaciones de violencia de género con una autoridad masculina (padres, profesores, policías), donde las mujeres se incorporan a círculos delictivos “en busca de reconocimiento y protección”, a lo que muchas veces se suma el consumo problemático de drogas (Vigna, 2009: 129).

Múltiples ejemplos de las autoras citadas dan cuenta de que el ingreso al mundo del delito por parte de las mujeres tiene un carácter fundamentalmente relacional:

“En la mayoría de los casos se da acompañadas, bajo la 'tutela' de otra persona –generalmente de sexo masculino– quien, a partir de una relación de confianza, está dispuesto a enseñarle el 'oficio'. Una vez que la mujer ha cometido algunos delitos acompañada por esta persona, y tal vez algunos en solitario, puede ocurrir que su 'mentor' la incorpore a un grupo más amplio” (Vigna, 2009: 130).

Es decir, en el caso de las mujeres, el ingreso a una “banda” es posterior al aprendizaje del “oficio”, no a la inversa.

En la constitución de vínculos y sostenibilidad de la vida, las mujeres tienen un rol clave a nivel cultural, que se refleja en relaciones sociales, políticas y económicas. En el mercado de drogas, el rol femenino hegemónico de cuidadoras, educadoras, con valores y prácticas maternas, proveedoras de educación sentimental y gestoras de la economía doméstica, no es la excepción.

En el trabajo de Mesa (2016: 227), guiado por preguntas como: “¿Qué determina que las mujeres ingresen al narcotráfico? ¿Por qué vías lo hacen? ¿Qué buscan a través de la venta o del transporte de drogas?”, la investigadora identifica recorridos y trayectorias en las biografías de las mujeres privadas de libertad (MPL) por delitos de drogas y establece cuatro categorías dentro de las causas por las que se involucran con estos delitos: 1) la obtención de un rédito económico; 2) “ayudar” a un familiar sin esperar beneficio económico; 3) causas externas sin ellas ser partícipes del delito; 4) otros motivos (pág. 231).

–¿Y por qué fue que vos decidiste hacerlo? ¿Qué te estaba pasando en ese momento?

–No tenía ni pa’ comer [silencio]. No tenía nada, nada. Ta, mi hermana a veces me llevaba un surtido, pero yo tampoco quería vivir de mi hermana.

–¿Y no conseguías trabajo o...?

–Eh, después estaba en una empresa de limpieza también, pero ¿qué pasa? ¡No me daba! Si me tenía que llevar algo... A veces no me llevaba nada para comer. Si yo me tenía que llevar comida hecha, pa’ mí, más el ómnibus, y ganaba 6 mil pesos... Ahora dan un poco más, creo que dan 8 mil, 9 mil pesos. Y darle de comer a cinco gurises.

–¿Nunca te pasaron ni un peso ninguno de los padres?

–No.

(Violeta, 42 años, procesada por pertenecer a una organización internacional de tráfico y venta de pasta base; procesada anteriormente por transporte desde el exterior –en su cuerpo– de cocaína. Testimonio en Mesa, 2013)

Se puede afirmar que una característica de las mujeres que cometen delitos, es llevarlos adelante, en especial, con personas de su entorno más cercano. De hecho, la mayoría de las mujeres que hoy están recluidas (68%) tiene familiares con antecedentes policiales, penales, judiciales (procesados o detenidos) (OUD, 2018), algo que Vigna ya registraba una década atrás como un dato que ilustraba las trayectorias de estas mujeres, y que parte de la incursión de ellas en el delito estaba vinculada con expectativas y deseos de no defraudar al entorno afectivo: “En las familias en que es posible incorporar definiciones y creencias de índole delictiva o no convencional, es probable que el intento por evitar defraudar o generar desaprobación en los otros significativos se vea debilitado como mecanismo inhibitor del delito. Más bien, es probable que ocurra lo contrario” (Vigna, 2009: 128).

"[Su pareja] se había dedicado a otras cosas, andaba con una gente, estaban metidos en varios problemas. Y por meterse él en esos problemas y no seguir mi cabeza de seguir adelante y lucharla nosotros por la familia, nos metió en problemas a todos. [...]. Estos tipos consumían toda clase de drogas, pastillas, robaban. Nos dieron una pieza para vivir, pero como sabíamos en qué andaban, no podíamos salir sin permiso de ellos" (Entrevista de Vigna a MPL, 2009: 128).

–¿Cómo fue esa primera vez presa?

–Nada.

–Vos ya estabas acostumbrada digamos al... ¿tu madre ya había estado presa?

–Sí, antes que yo.

–O sea que por ejemplo Cabildo ya lo conocías.

–Sí.

–¿Habías ido a visitarla?

–Sí, aparte de que la gente que estaba en ese momento presa era gente que yo veía en la cola, o sea, desde los 12 años que me acuerdo que voy a una cárcel.

–A ver a tu viejo.

–Claro, y ahí la gente se conoce y estás en la misma cola...

–Viendo parientes y después estás vos adentro digamos.

–Ahí está, o sea, es como una familia porque te vas conociendo con uno y con el otro y es toda una cadena, es una cadena muy larga, yo en ese momento lo estaba ignorando, era una niña. No sabía ni por qué iba ahí, sabía que era una cárcel, no sabía lo que significaba cárcel. Yo lo único que quería era ver a mi papá, yo después fui creciendo y veía las mismas caras que estaban en la cola estaban presas [risas] ¿entendés?

–Claro, o sea, digamos, las hijas de los presos después estaban presas contigo.

–Y como ahora actualmente está sucediendo.

–¿Sí?

–Claro, son todas del barrio, iban de visita cuando eran chiquititas y ahora están grandes.

(Mariana, 27 años, procesada tres veces por pasta base. Testimonio en Mesa, 2013).

Mesa también identifica que en las trayectorias vitales de MPL por delitos de drogas, ellas tienen familiares (en especial padres o hermanos) o parejas (anteriores o actuales) que están o estuvieron privadas de libertad.

En cambio, los varones privados de libertad se caracterizan por tener una trayectoria de institucionalización previa por infracciones: el 23,5% de ellos ha pasado por centros del sistema penal juvenil, mientras que solo el 9% de las MPL ha estado en esas instituciones de encierro durante la adolescencia.

–Él nunca me obligó, o sea, me obligó, no, nadie obliga a nadie, pero ta los modos, él a la primera me decía “¿Estás segura? Mirá que si te llega a pasar algo me muero...”
–¿Pero cómo se les ocurrió?
–Ta, porque sinceramente veíamos que no corría, que no había y había mucha gente que nos preguntaba.

(Beatriz, 35 años, procesada por ingreso de pasta base a familiar a un centro penitenciario para venta dentro de la cárcel. Testimonio en Mesa, 2013).

–Contame un poco cómo entran al mundo este...
–Yo no, yo no...
–¿Cómo llegó él y vos pegada a eso?
–Y él llegó, trabajando de albañil y ta, se quedó sin trabajo y no sé, se ve que vio una manera más fácil de hacer unos pesos para la casa y bueno, no sé, creo yo.
–¿Y qué fue exactamente?
–¿Cómo qué fue?
–Claro, cuál es el delito, qué era lo que estaba vendiendo, ¿cómo es la cosa?
–No sé qué hacía. Sé que él salía, me decía que iba a trabajar y no sé qué. Porque cuando yo le preguntaba qué estaba haciendo él me decía “No preguntes, mejor que no sepas”; y como yo siempre me dediqué a mis hijos y a mi casa, eh, lo único que yo siempre pensé que él tenía otra mujer.

(Fabiana, 43 años, procesada por transporte de pasta base a Argentina; un procesamiento anterior por venta de pasta base. Testimonio en Mesa, 2013)

En un sistema penal androcéntrico que no fue pensado para las mujeres (a quienes la comisión de un delito les pesa socialmente como una “desviación” casi irreparable), la “neutralidad” en políticas de género en la lectura criminológica, equiparando penas para varones y mujeres, desconociendo singularidades, “NO IGUALA sino que refuerza las desventajas previas” (Risso, 2016).

Las leyes aplican penas desproporcionadas a las mujeres; los lugares de encierro son un doble castigo (por el espacio físico en sí mismo y por los edificios de descarte que se les asignan para la privación de libertad); el abandono es literal (centros de reclusión alejados de sus domicilios; faltan como sostén económico si son jefas de hogar, sus familiares no tienen recursos para visitarlas y sus parejas suelen estar presas también; las sanciones son discrecionales en todo el sistema carcelario, pero en el caso de las mujeres afecta especialmente el derecho a salidas transitorias o la suspensión de visitas semanales o mensuales, familiares e íntimas.

El sistema carcelario, además de profundizar y consolidar la desigualdad de género que existe en la sociedad, selecciona y criminaliza a las mujeres que ocupan los lugares más marginalizados de la estructura social, económica y cultural.

Esto lleva a construir o reforzar modelos heteronormativos hegemónicos para ordenar la vida carcelaria en base a las expectativas de comportamiento asociadas a un determinado rol sexo-genérico. ¿Qué se espera de las mujeres en el encierro?





Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

Premios y castigos son asignados en el sistema. Algunos autores dirán que esto ocurre bajo el criterio de que las mujeres serán encarceladas hasta que recuperen una “domesticidad perdida”, es decir, una vez que corrijan su “desviación social” y retomen su rol definido por el sistema patriarcal (ser una buena mujer). En la cárcel de Maldonado, por ejemplo, SERPAJ relevó en 2015 que, para que una mujer accediera a una plaza educativa debía tener –desde su ingreso– entre 40 y 90 días de “buen comportamiento” para solicitar su lugar en el sistema educativo.

Por eso, el análisis del fenómeno de mujeres presas por delitos de drogas debe ser interseccional, considerando tres categorías estructurales que interceptan los procesos de desigualdad –como género, clase social y étnica racial–, y que expresan realidades diversas si se considera también la cuestión generacional, el estatus migratorio y/o diversidades funcionales.

En el caso de las mujeres trans y mujeres migrantes privadas de libertad en Uruguay, se ofrecerán detalles sobre estas poblaciones, en cuanto a su cantidad y situación jurídica, pero consideramos que son fenómenos a estudiar con mayor detenimiento en futuros trabajos.

Prisión preventiva y sobrepoblación carcelaria

La privación de libertad en Uruguay presenta una de las tasas de prisionización más alta de América Latina, la segunda más alta de la región después de Brasil:² en abril de 2017 se calculaban 322 personas adultas privadas de libertad (PPL) cada 100.000 habitantes, es decir que había 11.253 PPL. Un número muy significativo, teniendo en cuenta el tamaño poblacional del país, con 3.480.222 habitantes

Esta alta tasa de encierro, que ubica a Uruguay en el puesto 28 de 222 países con mayor cantidad de población presa, no se condice con los índices de delincuencia ni de violencia en nuestro país, que lo sitúan en el puesto 35 de los países más pacíficos en el mundo, y el tercero en América Latina (luego de Chile y Costa Rica), según el Índice de la Paz Mundial 2017 del Institute for Economics & Peace, que mide cuán pacífica o conflictiva es la vida en 161 países del mundo (Infobae, 2017).

Los países de América Latina



*Global Peace Index 2017 del Institute for Economics & Peace

(Índice Países de América Latina más pacíficos. Imagen: Infobae)

² Comisionado Parlamentario Penitenciario (2017), Boletín Estadístico del Sistema Penitenciario 2016. El Instituto de Investigación de Política Criminal de la Universidad de Londres, coloca a Uruguay en el puesto 28 entre 222 países según su tasa de prisionización (Fernández, 2018)

1) Tasa de Prisionización (cada 100.000 habitantes) en países de América del Sur

	Tasa de Prisionización	Fecha de Referencia
Bolivia	122	oct-15
Venezuela	159	may-15
Argentina	160	dic-14
Ecuador	162	set-14
Paraguay	174	set-15
Chile	242	jun-16
Colombia	242	jun-16
Perú	246	ene-16
Uruguay	296	jul-16
Brasil	307	dic-14



Fuente: elaborado en base a información del Ministerio del Interior y de <http://www.prisonstudies.org/>

(Tasa de prisionización. Imagen tomada de *Boletín Estadístico 2016* del Comisionado Parlamentario Penitenciario, 2017: 1)

Entre 1999 y 2017, la población carcelaria pasó de 4.117 personas a 11.500. Entre las causas principales de este aumento se encuentran la creación de nuevos tipos delictivos, la aplicación de penas privativas de libertad cada vez más largas y el uso excesivo de la detención preventiva (Arbesun, 2017).

Estos números de sobrepoblación carcelaria, se traducen desde hace años en hacinamiento, mala alimentación, escasas propuestas socioeducativas y laborales para promover la reinserción de las PPL.

A esto debe sumarse que la población privada de libertad está compuesta mayoritariamente por jóvenes, aunque corresponde introducir matices entre la población masculina y femenina en cárceles, respecto a edades y nivel socioeducativo, así como en el vínculo entre la comisión de delitos y los problemas de drogas.

El perfil demográfico de la población carcelaria “no se ha modificado en los últimos cinco años”, señala el informe de la OPS (2016) con resultados similares a los observados en el primer censo nacional de personas reclusas realizado en 2010 (Vigna, 2012). El 73% de los varones privados de libertad tiene menos de 36 años y 64% de las MPL eran menores de esa edad (OPS, 2016: 36), mientras que un porcentaje mínimo de ellas comparte la prisión con alguno de sus hijos (Vigna, 2012: 21).

El nivel educativo de las mujeres es superior al de los varones: 60% de ellas tiene estudios secundarios, frente a un 47,5% de los varones. Inclusive, el 1,8% de las

mujeres tiene estudios terciarios, índice que solo representa el 0,5% de los varones (OPS, 2016: 36).

Del total de PPL, a setiembre de 2017 había 576 mujeres, representando el 6% del sistema carcelario uruguayo. A su vez, el 71% de las reclusas están encarceladas en Montevideo, habiendo 373 en la Unidad N.º 5 CNR y 37 en la Unidad N.º 9 (ex El Molino) destinada a mujeres madres con niños a cargo (Cordo, 2017); vale recordar que los menores pueden llegar a compartir la privación de libertad con sus madres hasta los 4 años de edad, según el artículo 29 del decreto-ley 14.470 (en casos especiales puede extenderse hasta los ocho años).

El restante 30% de MPL se distribuyen en 19 cárceles en distintos departamentos. Las que albergan mayor número de mujeres son las de Maldonado (Unidad N.º 13), Salto (Unidad N.º 20) y Soriano (Unidad N.º 24) (INDDHH, 2016: 115).

El menor número de MPL, respecto a la población masculina, no significa que tengan mejores condiciones de reclusión, sino más bien lo contrario. Con excepción de las unidades penitenciarias de Montevideo, en el resto de los departamentos las mujeres “se encuentran en alas o sectores dentro de cárceles mayoritariamente ocupadas por hombres y con malas condiciones de infraestructura” (INDDHH, 2016: 115). “La ubicación de mujeres en establecimientos (compartidos) con hombres reduce considerablemente el abordaje particular y adecuado que se les debe brindar desde una perspectiva de derechos y de género” (Tomasini, 2015: 154).

Una de las principales razones por la que la tasa de prisionización es tan alta en nuestro país está relacionada a la aplicación de la prisión preventiva (o medida cautelar) como regla y no como excepción, contrariamente a lo que promueven las convenciones internacionales de respeto a los derechos humanos. En 2017, solo el 35% de las PPL estaba penado; **el 65% permanecía en prisión preventiva**, funcionando esta condición como una pena anticipada y como una herramienta de control social altamente cuestionable que afecta directamente los derechos fundamentales de las personas reclusas, como el derecho a la integridad personal.

Vale recordar que, de acuerdo a estándares internacionales, la privación de libertad de la persona imputada debe tener un carácter procesal y, en consecuencia, solo puede fundamentarse en sus fines legítimos, a saber: asegurar que el acusado no impedirá el desarrollo del procedimiento ni eludirá la acción de la justicia.

El uso excesivo de la prisión preventiva, con un 18,5% de quienes no están penados que han cumplido o superado 24 meses de prisión preventiva en Uruguay (CIDH, 2013: 24), “constituye uno de los signos más evidentes del fracaso del sistema de administración de justicia, y constituye un problema estructural inaceptable en una sociedad democrática que respeta el derecho de toda persona a la presunción de inocencia”, ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017).

En este sentido, la CIDH emitió, en diciembre de 2013, el **Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas**. Este documento incluyó un llamado de atención al Estado uruguayo por el alto porcentaje (65%) de PPL sin condena³ y recomendaba sustituir la prisión preventiva por medidas alternativas a la privación de libertad, como “Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal” o con “Tribunales de drogas” para aquellos procesados por delitos de drogas cuya vinculación con ese delito guarda relación con el consumo problemático de sustancias.

El consumo de drogas no está penado en Uruguay. De hecho, los artículos que penalizan el tráfico de drogas en todas las modalidades imaginables (arts. 30 a 35 bis del decreto-ley 14.294) salvaguardan la tenencia para consumo personal.

En la legislación y en la forma de interpretarla por parte de los tribunales hubo una pequeña evolución en cuanto al término “cantidad mínima” y “cantidad razonable” para consumo, así como en el margen de maniobra del juez a la hora de valorar la prueba.

En este sentido, el inciso segundo del art. 31 del decreto-ley 14.294 en su redacción actual dispone: “Quedará exento de responsabilidad el que transportare, tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere una cantidad destinada a su consumo personal, lo que será valorado por el juez conforme a las reglas de la sana crítica”.

También hay alguna discusión doctrinaria sobre la interpretación que debe darse a los 40 gramos en el caso de la marihuana.

El inciso tercero del referido artículo prescribe: “Sin perjuicio de ello, se entenderá como cantidad destinada al consumo personal hasta 40 gramos de marihuana. Asimismo, tampoco se verá alcanzado por lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo el que en su hogar tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere la cosecha de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo obtenidas de acuerdo con lo dispuesto en el literal E) del artículo 3.º de la presente ley, o se tratase de la cosecha correspondiente a los integrantes de un club de membresía conforme con lo previsto por el literal F) del artículo 3.º de la presente ley y la reglamentación respectiva”.

El artículo 10 de la Constitución (principio de legalidad) da un marco de protección al individuo y constituye, junto con el art. 7, el marco fundamental de las garantías individuales. Por lo tanto, sirve de sustento constitucional para la no penalización del consumo personal de drogas.

A su vez, el derecho penal, al implicar la afectación máxima de la libertad individual en un Estado de Derecho, debe estar limitado a las conductas que lesionan un bien jurídico.

³ La Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la CIDH constató en su visita a Uruguay en junio de 2011 que, de una población de 9,067 reclusos, el 65% estaba en calidad de procesado (CIDH, 2011-2013).

En el caso de los delitos de drogas, el bien jurídico que los sustenta es la “salud pública” por lo que se ha sostenido que el consumidor no vulnera con su conducta el bien jurídico que la norma busca proteger.

Respecto a los Mecanismos electrónicos de seguimiento en materia penal, estos implican realizar “la vigilancia del imputado mediante algún dispositivo electrónico de rastreo o posicionamiento de su ubicación física”, teniendo como fin “determinar el tránsito de personas procesadas –y también condenadas– dentro de un radio de acción” (CIDH, 2017: 86-87). En este sentido, la CIDH destacó que países como Argentina, Brasil, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador y Perú han realizado diversas acciones a nivel legislativo y administrativo para la implementación de vigilancia electrónica, tras sus recomendaciones de 2013. Los últimos tres países nombrados, además, incluyeron un enfoque especial de esta medida cautelar para mujeres y otros grupos que están “en situación especial de riesgo” (CIDH, 2017, párr. 212). En Argentina, de las 192 personas a las que les asignaron tobilleras electrónicas, 63% eran mujeres, según datos que recoge la CIDH a octubre de 2016 (CIDH, 2017: 88).

Art. 10 de la Constitución: “Las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la República será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de que ella no prohíbe”.

Si bien el DL 14.294 (sobre estupefacientes y psicotrópicos) y la ley N.º 17.016 presentan diferencias, ya que en la primera se habla de “cantidad mínima” y en la segunda de “cantidad razonable” para consumo personal, en ambas se establece que Uruguay no adhiere a las normativas internacionales en cuanto a la penalización de los consumos individuales de drogas.

Dadas las experiencias en curso en diversos países de la región, la Comisión Interamericana advierte que la implementación de mecanismos electrónicos todavía es limitada y sufre retrasos que perjudican a las personas procesadas, señala que el acceso a estos dispositivos es dificultoso especialmente para personas en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social. Por otra parte, se advierte, tras información recibida por la experta de WOLA, Coletta Youngers, junto a Javier Carrasco del Instituto de Justicia Procesal Penal, que el uso de estos dispositivos puede “estigmatizar” a las personas por la “notable visibilidad de los mismos”. De hecho, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) ha señalado que esta medida puede resultar “relativamente intrusiva”, por lo que exige un desarrollo tecnológico considerable (UNODC, 2010: 27).

Otras opciones desarrolladas durante los últimos años por diversos países de la región, como medida alternativa a la prisión preventiva por delitos menores cometidos por uso problemático o dependiente de las drogas, o por consumo o porte para uso personal –a imitación de las iniciativas desarrolladas en Estados Unidos desde finales de los años 80–han sido la aplicación de programas de tratamiento de drogas bajo supervisión judicial, conocidos comúnmente como “tribunales o cortes de drogas”. Mediante este tipo de modelos, las personas infractoras y con consumo problemático, son derivadas –mediante una orden judicial– a instituciones donde realizan tratamiento y rehabilitación (CIDH, 2017: 99).

Estos “tribunales” manejan distintos criterios de exigibilidad, tipos de tratamiento, duración, población beneficiaria, servicios sociales disponibles, y funcionan generalmente con la suspensión condicional del procedimiento penal. Requieren que la persona dé su consentimiento y cuente con libertad vigilada y supervisada (judicial y socialmente).

La Comisión identifica como la mayor ventaja de este tipo de medida alternativa el hecho de que la persona condenada por delitos menores de drogas no sea privada de libertad en el sistema penitenciario, sumado a un registro de disminución en el uso y venta de drogas, y reducción de la actividad criminal vinculada a los proveedores de sustancias (CIDH, 2017: 100). No obstante, entre las principales críticas a la aplicación de estas medidas, la CIDH señala que estas “cortes” quedan mayormente reducidas al ámbito judicial, dificultando que el problema de las drogas se visualice como una cuestión a ser abordada desde la salud pública; sumado a las denuncias recibidas por la Comisión Interamericana por múltiples casos de violaciones a los derechos humanos que ocurren en los centros de tratamiento (2017: 102).

En 2016, la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) también enfatizó que el uso excesivo del recurso de prisión preventiva es un “obstáculo para mitigar el hacinamiento carcelario” (2016: 111), que continúa siendo un problema endémico en el sistema penitenciario uruguayo. En las unidades penitenciarias del área metropolitana, la población femenina, recluida en la Unidad N.º 5, cuenta con la mayor proporción de PPL procesadas (80%); superando inclusive a la proporción de procesados sin condena de la Unidad N.º 4 Santiago Vázquez (Comisionado, 2017a: 7).

“La vulneración de derechos básicos de las personas que se encuentran encarceladas sin condena, por ejemplo, la presunción de inocencia y el derecho al debido proceso, trae como consecuencia el aumento constante de la sobrepoblación carcelaria, lo que potencia las situaciones de violencia” (Comisionado, 2017a: 7). A punto tal que, durante 2016 se registraron 44 muertes en prisión, la mayor parte de ellas (31) por circunstancias violentas: homicidios (16), suicidios (12) y accidentes (3); las restantes fueron por causas de enfermedad, según detalla el Informe especial sobre muertes en prisión del

Comisionado Parlamentario (2016). Mientras que, en 2017, fueron 28 muertes, dos de ellas de mujeres: una por suicidio, la otra por enfermedad.

“La muerte en prisión constituye un hecho particularmente grave –enfatisa el comisionado parlamentario Juan Miguel Petit–. El Estado es garante de los derechos humanos. Y el primer derecho humano sobre el que se desarrollan todos los demás es el derecho a la vida. En el caso de las personas privadas de libertad, el Estado tiene a esos ciudadanos bajo su custodia directa, por lo que asegurar el derecho a una vida digna cobra especial vigor” (Comisionado Parlamentario, 2016: 1).

Cárceles de mujeres en Uruguay

Si bien, como vimos, la población femenina privada de libertad no supera el 6% del total de PPL, las mujeres ocupan un lugar residual en el sistema carcelario, teniendo por celdas espacios que otrora fueron habitaciones de un hospital –como es el caso de las Unidades N.º 5 y N.º 9, que comparten el edificio donde funcionó el hospital psiquiátrico Musto, y actualmente concentra el 71% de las mujeres encarceladas, que provienen especialmente de Montevideo y el área metropolitana, además de extranjeras y varias reclusas de otros departamentos del país.

Las otras unidades son compartidas con varones (11, Tacuabé, Salto; 12, Carancho, Rivera; 13, Las Rosas, Maldonado; 14, Piedra de los Indios, Colonia; 15, Conventos, Cerro Largo; 16, Paysandú; 17, Campanero, Lavalleja; 18, Durazno; 19, Cañitas (Río Negro); 20, Salto; 23, Treinta y Tres; 24, Pense, Soriano; 26, Tacuarembó; 27, Pintado Grande, Artigas; 29, Florida).

En 2015, SERPAJ visitó cinco establecimientos carcelarios femeninos para relevar estas condiciones de privación de libertad, el acceso a derechos y analizar el estado de situación de la reforma institucional del INR. El informe señala que “las reclusas fueron pensadas marginalmente en la reestructuración del sistema; por eso la reforma les ha llegado en forma fragmentaria y lenta, o no ha llegado. No se han realizado nuevas construcciones para ellas, sino que se reacondicionaron viejos lugares dejados a partir de la emigración de los hombres a establecimientos nuevos” (Tomasini, 2015: 151) o, como es el caso de la Unidad N.º 9, se pasa de acondicionar un espacio donde funcionó un hotel de alta rotatividad, a reciclar la planta baja de una parte de la Unidad N.º 5 (cuya estructura original es la del exhospital Musto) en la que sus celdas-habitaciones están separadas por paredes de yeso.

La situación de la Unidad N.º 5 ha sido calificada por el Comisionado Parlamentario como un centro en el que se viven “tratos crueles, inhumanos y degradantes”, lo que dificulta profundamente las condiciones necesarias para la rehabilitación de las reclusas.

Esta condición de la Unidad N.º 5 es compartida con las dos cárceles más grandes para hombres (Libertad y Santiago Vázquez) y también con las de Canelones y Maldonado.

Sobre la Unidad N.º 5, el trabajo etnográfico de Rossal (OUD, 2018) ha señalado lo siguiente:

“La forma que adopta la expresión del género en este espacio es la de exacerbar los aspectos femeninos relacionados a la maternidad (Graziano *et al.*, 2013). Tal es la forma que adopta la diferencia de género, traducida a su vez, en violencias específicas, pero también en prácticas de acompañamiento y solidaridad entre las reclusas y demás mujeres que trabajan en el establecimiento, aspectos ya trabajados por otras investigaciones (Ojeda, 2013). [...] Para el tema que nos ocupa, el uso y el mercado de drogas en centros carcelarios, las mujeres privadas de libertad pueden darnos claves diferentes a las que recibimos de los varones. Ellas están menos interpeladas por la moralidad del delincuente contra la propiedad, el varón proveedor que la sale a buscar. Por añadidura, buena parte de las mujeres privadas de libertad más recientemente lo están por asuntos relacionados al tráfico de sustancias”.

Como señala la Institución Nacional de Derechos Humanos en su Informe Anual 2018 al evaluar las condiciones de encierro en diversas cárceles de mujeres:

"Las muy malas condiciones de habitabilidad implican el deterioro de la vida cotidiana (falta de higiene, insuficiencia de acceso al agua, alimentación insuficiente y de mala calidad, carencia de proyectos socioeducativos y laborales), que se agrava en el caso de las personas que no cuentan con apoyo familiar constante. En algunas Unidades, o en sectores muy sobrepoblados de estas Unidades, se constató que muchas personas privadas de libertad viven expuestas a importantes riesgos (eléctricos, sanitarios, etcétera). En el caso de la Unidad 13, se destacó en el Informe de abril de 2017 que 'en las visitas realizadas pudieron observarse importantes carencias en la infraestructura general de la nueva construcción, con filtraciones y humedades que requieren mantenimiento y corrección. Asimismo, el Sector femenino también registra importantes problemas en desagües, tanques y en cuestiones derivadas de ser una construcción antigua y totalmente inadecuada para alojar a personas privadas de su libertad'" (INDDHH, 2018: 144).

Salud en cárceles y relación con las drogas

Entre las políticas llevadas adelante para reformar el sistema penitenciario adulto, a fines de 2015 todas las UIPPL pasaron bajo la órbita del INR. Instituto que, a su vez, podría pasar a ser un servicio descentralizado, con su respectivo referente ministerial (INR, 2016).

Este escenario es propicio para generar propuestas e incorporar mejoras en las políticas sanitarias en las cárceles desde una perspectiva de equidad de género y derechos humanos, incluidas la salud mental y los derechos sexuales y reproductivos.

La Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) brinda atención sanitaria en siete cárceles del país, el resto sigue bajo la órbita de Sanidad Policial. La aspiración es abarcar todo el sistema, pero no será factible antes de que termine la actual gestión de gobierno. El programa SAI-PPL apunta a un abordaje integral de la salud, pero todavía no tiene recursos humanos proporcionales a la población carcelaria, por lo que la atención odontológica, ginecológica, clínica, o en adicciones, sigue siendo escasa (Cordo, 2017).

En las condiciones que se desarrolla la privación de libertad actual (encierro prologando, aislamiento celular, espacios de castigo, malas condiciones materiales, atomización del sujeto), el acceso a la salud física y mental de las personas reclusas es complejo. Si bien se establece que las personas privadas de libertad deben gozar “de los mismos estándares de atención sanitaria que estén disponibles en la comunidad exterior” (OPS, 2016: 65), garantizar este derecho implica una modificación del entorno y de las relaciones que se construyen con otras personas, así como la promoción de prácticas de autocuidado y prevención sanitaria.

En este sentido, una de las recomendaciones prioritarias en el Diagnóstico Epidemiológico de OPS en cárceles uruguayas establece que: “Deben estimularse el contacto con el afuera y trabajar con las familias y amigos para que brinden el soporte emocional y afectivo imprescindibles para una vida saludable en privación de libertad” (OPS, 2016: 65).

Tener limitados la mayoría de los derechos básicos en el encierro implica que la persona no pueda participar en el control de las continuas emergencias del cuerpo y la psique en territorios de gran tensión, opresión y angustia. Pensar en salud integral sin alimentación adecuada, por ejemplo, reduce considerablemente las posibilidades de alcanzar objetivos estandarizados en la normativa internacional: “La alimentación no es adecuada en el sistema penitenciario. Lo pone de manifiesto el indicador de que 23,4 por ciento de las PPL no consuma nunca frutas ni verduras, sobre todo ese 56 por ciento de mujeres que nunca las prueba” (OPS, 2016: 66). Además de factores de riesgo como sedentarismo o el hábito de fumar en tres cuartas partes de la población, que generan condiciones para enfermedades respiratorias agudas, descompensaciones asmáticas, y desarrollo de enfermedades no transmisibles como diabetes o hipertensión.

El 88% de las PPL tiene cobertura sanitaria de ASSE y el 4% de una institución de asistencia médica colectiva (IAMC). El diagnóstico de OPS recomienda “impulsar una estrategia de atención con enfoque de promoción de salud y prevención, a efectos de lograr la detección precoz y el tratamiento oportuno de diferentes patologías, así como

la continuidad de los cuidados y el seguimiento longitudinal de los pacientes. Este es un desafío para el sector que brinda cobertura a las PPL, particularmente para ASSE y Sanidad Policial” (OPS, 2016: 67).

Coordinar traslados a hospitales o para interconsultas con especialistas implica activar dispositivos institucionales con un mecanismo “engorroso”, pues supone disponer de unos cuatro policías y un vehículo especial para cada uno de los desplazamientos. Para quienes tienen mutualista, es complejo también el acceso a la medicación que tomaban antes de estar presos: los familiares deben retirar los remedios, llevarlos hasta el SAI-PPL y desde allí se encargan de ingresarlos a la cárcel (Cordo, 2017).

En 2017, la dirección del SAI-PPL intentaba visitar una vez por semana a los distintos centros del área metropolitana donde funciona el Programa, y visitar la unidad penitenciaria de Rivera cada 45 días, para monitorear el funcionamiento de los servicios. A la vez, mantiene reuniones mensuales con el gabinete del INR para acordar protocolos en conjunto. Las policlínicas de ASSE disponen de atención de urgencia los 365 días del año, con un médico y un enfermero” (Cordo, 2017).

En la dimensión de derechos sexuales y reproductivos, la OPS afirma que estos derechos “no están asegurados”. “Es limitado el acceso a la visita íntima y ello se expresa más entre las mujeres privadas de libertad. Sin perjuicio de que esto puede estar determinado por el debilitamiento de los vínculos con el mundo exterior, también puede vincularse a que la infraestructura para las visitas íntimas no siempre está asegurada en cantidad y calidad” (OPS, 2016: 67). A su vez, las MPL reportaron haber sufrido prácticas de violencia sexual.

Analizar el pensamiento hegemónico sobre el género en las cárceles, implica observar las formas discursivas que se construyen desde diversos niveles y distintos actores del sistema sobre la categoría. Esto posibilita abordar cómo la violencia de género e institucional asume distintas formas y dimensiones.

La violencia obstétrica, el difícil acceso a una interrupción voluntaria del embarazo, o el cercenamiento de las visitas familiares e íntimas –limitadas por sanciones o por criterios como que otros hombres presos no pueden ser las parejas sexuales de mujeres reclusas, como ocurría en la Unidad N.º 9 en 2016– forman parte de la gestión del encierro en clave de matriz custodial, y representan modalidades más o menos sutiles de violencia institucional que deben ser abordadas sin más dilación.

Las Reglas de Bangkok, además de indicar que debe garantizarse la atención a la salud reproductiva, subrayan que es necesario abordar desde la perspectiva de género la atención a la salud mental, uso problemático de drogas y el tratamiento y la atención de

otras enfermedades, como, por ejemplo, VIH. Asimismo, las mujeres deben tener acceso a los servicios de salud preventiva, como la detección del cáncer de mama.

Los psicofármacos son, junto con la marihuana, la sustancia psicoactiva más consumida dentro de la cárcel (OPS, 2016: 69). Presos, presas y jercarcas coinciden en que las pastillas o “canicas” son “moneda de cambio” entre reclusos, o entre personal penitenciario y reclusos. Desde SAI-PPL no pudieron precisar la cantidad de personas que toman psicofármacos en cárceles (Cordo, 2017).

“La no atención de las adicciones, además de ser un problema para la convivencia dentro de los establecimientos, es un factor que compromete seriamente las posibilidades de las personas adictas a poder construir otra trayectoria de vida e inserta social, laboral, educativa o familiar”, ha señalado el comisionado parlamentario (Cordo, 2017).

Junto a SAI-PPL, INR y técnicos de la Secretaría Nacional de Drogas, operadores penitenciarios están siendo capacitados para realizar intervenciones sobre uso problemático de drogas con enfoque de gestión de riesgos (ver Capítulo III).

Delitos cometidos por mujeres y personas trans

De las 518 MPL a marzo de 2018, 27 de ellas eran extranjeras.⁴ El 71% del total estaban procesadas sin sentencia, según datos estadísticos brindados por el INR para este trabajo.

Tasa de homicidios en MPL: 19%

En función del clima de violencia de género que persiste y se incrementa contra las mujeres en Uruguay, con tasas de femicidios elevadas en comparación con otros países de la región, sería interesante conocer las circunstancias en las cuales se produjeron los homicidios cometidos por mujeres, ya que una hipótesis compartida por esta consultora y algunas autoridades penitenciarias es que podría tratarse de casos de legítima defensa tras sufrir situaciones de violencia doméstica machista sostenidas en el tiempo.

Tasas de rapiña frente a tasas de estupefacientes (procesadas y penadas) (Enero 2018, planilla general PPL por delito, INR)

⁴ Oriundas de: Argentina (11), Brasil (7), España (1), México (2), Paraguay (3), Perú (2), Sudáfrica (1) (INR, PPL extranjeras, marzo 2018). En la planilla estadística general de MPL no se distingue la población extranjera; en la planilla de MPL extranjeras no se distingue el delito por el cual fueron procesadas o penadas, ni su situación jurídica, cuántas están procesadas y cuántas penadas, ni la pena de penitenciaría a cumplir.

Del total de población femenina privada de libertad (518 MPL), el 28% (143) lo está por rapiña. De estas, es prácticamente igual la cifra de primarias (64) que de reincidentes (67), más 12 sin confirmar; a su vez, 88 están procesadas (61%) y 55 penadas (38%).

Mientras que, de las 518 MPL, 131 lo son por estupefacientes, de las cuales 57 son primarias frente a 46 reincidentes y 28 “sin confirmar”, pero solo el 9% están penadas (12) frente al 90% (119) procesadas que esperan sentencia.

En estos datos e información estadística no hay referencias a los tipos de sentencia ni a los años de pena por cumplir, pero vale recordar que el decreto-ley 14.294 de **estupefacientes** prevé penas mínimas de tres años de penitenciaría. Asimismo, debe considerarse que la mayoría de estos casos, por información obtenida en consulta con autoridades penitenciarias y con personal de Fiscalía General de la Nación, son por tráfico de pasta base de cocaína (PBC). Esta sustancia protagoniza fuertes aumentos de penas en la ley N.º 19.007 (2012) sobre **Delitos contra la administración pública y de tráfico de pasta base de cocaína**, en cuyo artículo 4 incorpora modificaciones al DL 14.294 de 1974, añadiendo el artículo 35 bis que vuelve inexcusables las penas por PBC (<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp292289.htm>):

ARTÍCULO 35 bis.- Cuando las actividades delictivas descritas en los artículos 30 a 34 tengan por objeto material todas aquellas formas de cocaína en su estado de base libre o fumable, incluida la pasta base de cocaína, la pena a aplicar tendrá un mínimo de tres años de penitenciaría.

Cuando las actividades delictivas descritas en el artículo 35 tengan por objeto material todas aquellas formas de cocaína en su estado de base libre o fumable, incluida la pasta base de cocaína, la pena a aplicar tendrá un mínimo de dos años de penitenciaría.

Lo que a su vez se suma a que, por reincidentes o reiterantes, tampoco se permite solicitar ni otorgar la libertad anticipada. Solo prevé, excepcionalmente, aplicar medidas sustitutivas a la privación de libertad, siempre y cuando:

- A) Que el imputado no tenga antecedentes penales por haber cometido delitos a título de dolo.*
- B) Que a criterio del Juez la sustancia incautada represente desde el punto de vista cuantitativo, una cantidad menor.*
- C) Que el imputado no les haya vendido dicha sustancia a menores de edad.*

Por lo tanto, si bien no se establece en la estadística del INR a cuántos años de encierro están condenadas esas 12 mujeres, ni cuánto sufrirán las 119 restantes, por delitos

comprendidos en la ley de estupefacientes, podemos estimar que, al menos, estarán tres años privadas de libertad.

A esto debe sumarse que, en las cárceles del interior, la mayoría de las MPL están por “estupefacientes”: en algunas unidades, como Salto, duplican la cantidad de primarias por estupefacientes frente a las primarias por rapiña (11 a 6).

Al respecto, la Dra. Susana Rey, directora de la Defensoría Pública en lo Penal, aportó el siguiente comentario:

“Creo que, a partir de la implementación del nuevo CPP con sus vías alternativas a la resolución de conflictos, en especial el instituto de la Suspensión Condicional del Proceso, la situación en nuestro país ha cambiado. Se nota en la medida que ha descendido el número de mujeres que ingresan al sistema carcelario. También ha descendido el ingreso de hombres.



Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

El instituto de la Suspensión Condicional del Proceso se puede aplicar en caso de delitos de penas cuyas penas mínimas no superen los tres años penitenciaria, esa es una de las condiciones. Esto se viene aplicando desde el 1.º de noviembre de 2017 en los casos de ingreso de sustancias a la cárcel, al menos en Montevideo.

Lo comento por la preocupación que se planteó respecto a la Ley 19.513 sobre Lucha contra el Narcotráfico y Crimen Organizado Fronterizo, que elevó penas al mínimo de dos años.

En los juzgados de Crimen Organizado no han tenido formalizaciones por tema de estupeficientes, es lo que me han comentado los defensores de Montevideo, asignados a esa materia. Si ha habido operativos sobre narcotráfico en el interior no lo trabajaron como crimen organizado y no han asumido competencia las sedes especializadas en esa materia.

Existe, desde la implementación del nuevo CPP, la posibilidad de aplicar otras medidas de coerción como es arresto domiciliario y la vigilancia a través de dispositivos electrónicos. Me consta que los defensores siempre que tienen la oportunidad lo piden, cuestionando el pedido de prisión como medida cautelar y ofreciendo la aplicación de una medida alternativa más benévola, y los jueces son bastante afines a acceder a los planteos de la defensa.

También para otras situaciones más gravosas se cuenta con los beneficios de la libertad vigilada y la libertad vigilada intensiva, Ley 19.446. El tema es que estos beneficios están limitados, no se pueden aplicar en casos de reincidencia, reiteración o habitualidad.

En caso de que la medida cautelar sea la prisión preventiva es fundamental que exista la evaluación y diagnóstico previa a la derivación a la unidad de rehabilitación. Y que se pueda contar con apoyos reales para la reinserción educativa y socio-laboral”.

Tasa de delitos en personas trans

En abril de 2018, el Departamento de Género y Diversidad del INR registraba unas 14 personas trans privadas de libertad: 13 mujeres trans (todas reclusas en unidades masculinas: 12 en la Unidad N.º 4 y 1 en la Unidad N.º 3) y un varón trans en la Unidad N.º 5.

De las 14 personas trans, 3 estaban penadas y 11 procesadas, la mayoría por delitos contra la propiedad, pero ninguna de ellas por delitos de estupeficientes; 9 eran reincidentes y el resto primarias.

Departamento de Género y Diversidad del INR⁵

El 23 de agosto de 2016 por Resolución N.º 927/2016 se crea el Departamento de Género y Diversidad (DGD) con el principal cometido de contribuir al fortalecimiento de la transversalización de la perspectiva de género en el conjunto de estrategias, planes y acciones que se desarrollen en el INR, incluyendo tanto a varones como a mujeres, a la población privada de libertad y al capital humano del INR.

El equipo apunta constantemente a las capacitaciones en derechos humanos, criminalidad, género y diversidad.

El DGD depende orgánicamente de la Dirección del Instituto y tiene los siguientes cometidos:

- a) Asesorar en la elaboración de metodologías y estrategias de género orientadas a su incorporación en el diseño de las políticas penitenciarias.
- b) Realizar el monitoreo y evaluación de las políticas institucionales en la materia, llevadas a cabo por las unidades penitenciarias, así como por las unidades técnico-administrativas del instituto.
- c) Colaborar en el diseño e implementación de la capacitación del funcionariado en la materia de género, promoviendo la inclusión transversal en la temática, y
- d) Elaborar anualmente un informe de situación general sobre la temática, sin perjuicio de otros informes que se le requieran o entienda deban ser puestos a consideración de las autoridades.
- e) Instruir en los procedimientos disciplinarios a los funcionarios que prestan servicios en el referido instituto que le sean encomendados por la Dirección, relativos a hechos de violencia doméstica y de género, de acuerdo a la normativa vigente (agregado por Resolución Ministerial s/n de fecha 30/05/17).

Entre las acciones dirigidas a la población privada de libertad durante 2017, el DGD desarrolló tres programas socioeducativos en el que participaron 71 PPL en total. Los programas fueron: 1) Ser Mujer, para dar visibilidad al tema de la violencia de género y concienciar a las mujeres en situación de riesgo; 2) Masculinidades, para prevenir y erradicar todas las formas de violencia y discriminación hacia las mujeres, hacia los niños y hacia otros hombres; 3) “Trans-itar la privación de libertad”: El objetivo principal

⁵ Tomado de: Departamento de Género y Diversidad del INR, Memoria 2017, material enviado por esa oficina a la consultora.

es promover un espacio de reflexión, recreación e intercambio entre PPL trans y/o no heteroconforme, que permita conocer sus derechos a redescubrirse y actualizarse fuera de los estereotipos de género imperantes.

Proyectos 2018

- Diseñar y ejecutar conjuntamente con la Subdirección Nacional Técnica un programa específico para las unidades donde se encuentren mujeres con hijos/as, desde el paradigma de protección integral de niños y niñas. Monitorear y reglamentar el Protocolo de Actuación de atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad, a la interna del INR.
- Diseñar y ejecutar conjuntamente con la Subdirección Nacional Técnica un programa específico para la atención de varones que ejercieron o ejercen violencia contra la pareja o expareja.
- A través de un grupo de trabajo interdisciplinario de la UdelaR, monitorear los programas socioeducativos del DGD y mejorar la pauta de observación de las desigualdades de género confeccionada en 2016 para su posterior aplicación.
- Continuar y extender al mayor número posible de unidades penitenciarias los programas socioeducativos del DGD: Ser Mujer, Masculinidades y Trans-itar la Privación de Libertad.
- Promover campañas de sensibilización y prevención de violencia basada en género (funcionariado y PPL) en coordinación con el Departamento de Comunicaciones del INR.
- Continuar con la capacitación del personal de revisoría desde una perspectiva de DD. HH., género y diversidad.
- Continuar con la revisión de la normativa penitenciaria con el fin de sugerir cambios que contemplen la perspectiva de género, generaciones y diversidad.
- Continuar y mejorar los cursos de Género y Diversidad que se dictan en el CEFOPEN.
- Continuar con la intervención frente a situaciones específicas de alta vulnerabilidad dentro del sistema penitenciario (tanto con mujeres como con varones privados de libertad), garantizando el pleno ejercicio de los derechos para todas las personas, sin hacer distinción según el sexo, identidad de género u orientación sexual.

Implementación de medidas alternativas a la privación de libertad en Uruguay

La Ley 17.726 sobre Prisión Preventiva refiere en su Artículo 2 a la sustitución de la misma a través de medidas alternativas, para evitar el ingreso de la persona procesada a la cárcel: “El Juez podrá no decretar la prisión preventiva de procesados primarios cuando prima facie entienda que no ha de recaer pena de penitenciaría. En ese caso podrá sustituir la prisión preventiva por alguna de las medidas reguladas en el siguiente artículo, siempre que el procesado así lo consienta. La sustitución de la prisión preventiva no se decretará cuando la gravedad del hecho o el daño causado por el delito así lo ameriten. En todos los casos se requerirá la opinión del Ministerio Público, que a tales efectos, además de las condiciones del imputado y su causa, tendrá en cuenta el no aumentar los riesgos de la población. Estas medidas no podrán disponerse por un plazo mayor al establecido para las penas por los delitos imputados. Toda medida alternativa deberá ser tomada respetando en su más amplia acepción los principios inherentes a la dignidad humana”.

A su vez, el Artículo 4 de la Ley 17.726 establece que, durante el cumplimiento de la prisión preventiva, podrán imponerse medidas sustitutivas a la privación de libertad. Esta norma no es aplicable en casos de reincidencia o habitualidad (Art. 6).

Asimismo, la Ley 17.897 de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario, establece en su Artículo 8, medidas de seguridad provisional para imputados y condenados enfermos y otras situaciones especiales. Esto permite prisión domiciliaria u otras medidas asegurativas, por ejemplo, para aquella mujer penada o procesada, “cuando se encuentre en los últimos tres meses de estado de gravidez, así como durante los tres primeros meses de lactancia materna. En tal caso, el Juez requerirá previamente informe pericial del Instituto Técnico Forense acerca de la conveniencia o necesidad respecto de la adopción de la medida”.

“La persona procesada o penada respecto de quien se haya dispuesto la prisión domiciliaria, únicamente podrá abandonar su domicilio para efectuar controles médicos pertinentes a su estado y condición. El incumplimiento a dicha disposición implicará la revocación inmediata del beneficio. Habiendo cesado cualquiera de las hipótesis contempladas en el presente artículo, el procesado o penado en su caso, deberá reintegrarse al establecimiento de detención donde cumplía la medida cautelar o la condena”, añade el artículo 8 de la ley 17.897, que figura como el artículo 131 en el Código Penal.

Según datos proporcionados por el INR a la INDDHH, a febrero de 2017, 119 personas contaban con medidas diferentes a la privación de libertad, siendo supervisadas por el INR. Esto representa “apenas el 1% del total de la población privada de libertad” (INDDHH, 2016: 112).

Si se desagrega en modalidades, las medidas alternativas a la privación de libertad están representadas y distribuidas numéricamente de la siguiente manera (sin distinción de género): 68 personas en prisión domiciliaria, 30 con arrestos domiciliarios nocturnos y fines de semana, 19 arrestos domiciliarios, 2 con tobilleras electrónicas.

La CIDH (2017) recomienda que la vigilancia electrónica se amplíe “con especial énfasis en mujeres procesadas por delitos de drogas y en mujeres madres o con personas dependientes a cargo. [...] El uso no excepcional de esta medida es uno de los problemas más graves y extendidos que enfrentan los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en cuanto al respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad”.

Si bien se espera que la implementación del nuevo Código Procesal Penal (CPP), puesto en marcha a fines de 2017, reduzca el número de PPL –en tanto el CPP establece explícitamente que la prisión preventiva será excepcional y no la regla,

En su informe de 2017 para reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, la CIDH añade a su preocupación por el uso excesivo de la prisión preventiva, las reformas legales que han hecho varios países de la región referidas a los delitos de drogas (como han sido las leyes 19.007 y 19.513 en Uruguay):

se considera necesario promover un abanico de medidas alternativas para penar delitos no violentos, de manera de reducir la población privada de libertad, especialmente la constituida por aquellas mujeres procesadas o penadas por delitos de drogas.

“En particular, esta Comisión manifiesta su preocupación por la adopción de medidas estatales que buscan castigar conductas relacionadas con drogas y que habrían resultado en un aumento notable del número de personas privadas de su libertad por actos criminales relacionados con drogas” (CIDH, 2017: 14).

En el caso de Uruguay, en julio de 2017, el Parlamento aprobó la ley 19.513, que establece la creación de la Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo, lo que supuso modificaciones al decreto-ley 14.294.

En este sentido se destaca, por las consecuencias que representa para mujeres vinculadas a delitos de drogas, que el artículo 12 (que modifica el artículo 30 del DL 14.294) establece que la pena mínima para los delitos de producción de “materias primas o las sustancias, según los casos, capaces de producir dependencia psíquica o física, contenidas en las listas a que refiere el artículo 1.º de la presente ley, precursores químicos y otros productos químicos”, serán castigados con pena de dos a diez años de penitenciaría, lo que vuelve inexcusables a estos delitos.

Y añade: “Si la sustancia referida en el inciso anterior fuera cannabis de efecto psicoactivo, la pena será de veinte meses de prisión a diez años de penitenciaría, en los términos establecidos por la Ley N.º 19.172, de 20 de diciembre de 2013. Quedará exento de responsabilidad el que produjere marihuana mediante la plantación, el cultivo y la cosecha de plantas de cannabis de efecto psicoactivo en los términos de lo dispuesto en el artículo 3.º de la presente ley. El destino a que refiere el literal E) del artículo 3.º de la presente ley será valorado, en su caso, por el juez competente y con arreglo a las reglas de la sana crítica, en caso de que se superaren las cantidades allí referidas”.



Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

La Oficina de Supervisión de Libertades Asistidas (OSLA) es la encargada de supervisar las medidas alternativas. Creada en 2010, tiene limitaciones en recursos humanos, materiales y logísticos para acompañar casos (Comisionado, 2017b: 97), ya que está ubicada en Montevideo y solo puede alcanzar a aquellos casos ubicados en un radio de atención que no supera los 40 kilómetros en los departamentos linderos a la capital. En el resto del país, los funcionarios de las comisarías se encargan de los controles, cuando un juez lo ordena.

Las áreas de trabajo son: prisión domiciliaria, tareas comunitarias, medidas restrictivas y curativas.

En cuanto a la prisión domiciliaria, la Oficina cuenta con equipos permanentemente en la calle que realizan controles diarios y sorpresivos, para registrar si la persona permanece en el domicilio y, si necesita salir por problemas de salud o judiciales, se la acompaña.

Si se aplica la ley 17.897, en su artículo 8 (medidas de seguridad provisional para imputados y condenados enfermos y otras situaciones especiales), que establece para la mujer –en los últimos tres meses de estado de gravidez, así como durante los tres primeros meses de lactancia materna y previo informe pericial del Instituto Técnico Forense– la posibilidad a que el juez pueda disponer la prisión domiciliaria, y puede abandonar –únicamente– su domicilio para efectuar controles médicos pertinentes a su estado y condición, la OSLA debe garantizar que un equipo multidisciplinario evalúe la relación madre-hijo e informar permanentemente al juez.

En las medidas restrictivas, la tarea de la OSLA consiste en controlar que estas personas no concurran o se acerquen a determinados lugares.

En cuanto a las medidas curativas, el fin es lograr que se cumpla con la obligación de someterse a determinados tratamientos psiquiátricos y/o de control de adicciones, llevando a cabo un trabajo de apoyo o rehabilitación por parte de OSLA. Si no se cumple con la medida establecida se le hace un apercibimiento y, si no cumple la segunda vez, se le informa al juez y la persona vuelve a la cárcel.

En cuanto a supervisar la Ley N.º 19.120 de Faltas y Conservación y Cuidado de los espacios públicos, el funcionariado de la OSLA entrevista a las personas y hace las derivaciones correspondientes para tareas comunitarias, además de enviar al juzgado que corresponda las planillas firmadas con las horas de trabajo realizadas por la persona penada.

“En el caso de las medidas impuestas por los procesos penales (en Montevideo) la OSLA envía al Juez un informe dando cuenta si la persona está cumpliendo la medida [...]; su labor se vincula, principalmente, a las cuestiones relacionadas al cumplimiento de las medidas, a fomentar contacto con instituciones y organizaciones que abran sus puertas para la realización de tareas comunitarias, y realizar las entrevistas necesarias para los

informes que deben enviar a los jueces”, señala el informe anual 2016 del Comisionado Parlamentario (2017b: 98) en el que Petit hace especial hincapié en el “escaso personal técnico” que la OSLA tiene para realizar acompañamientos desde una perspectiva integral.

CAPÍTULO II

IMPACTO DEL ENCIERRO EN LA NIÑEZ

El número de niños/as y de mujeres embarazadas en cárceles indica la necesidad de pensar en políticas específicas para esas poblaciones. La cantidad de niños ha llegado a 57 en 2016, mientras que el número de mujeres embarazadas ha oscilado entre 9 y 21 (Comisionado, 2016: 3).

En 2017, las niñas y niños en cárceles –conviviendo con sus madres privadas de libertad– sumaron 42. La Unidad N.º 20 (Salto) y la Unidad N.º 9 (madres con hijos-Montevideo) son la que registran mayor cantidad de niños y niñas (13 y 12, respectivamente). A la vez, se registró un total de 15 gestantes en 2017, siete de las cuales se encontraban en la Unidad N.º 5 (Montevideo) (INDDHH, 2018: 141).

6) Evolución mensual del total de mujeres embarazadas y niños/as viviendo en prisiones (2016)



Fuente: elaboración propia en base a información proporcionada por el Ministerio del Interior.

(Imagen: Comisionado Parlamentario, *Boletín estadístico* 2016: 3)

A su vez, el estudio **Invisibles, ¿hasta cuándo?** (Gurises Unidos-CWS, 2013) da cuenta del impacto que supone en las infancias cuando niñas, niños y adolescentes tienen a su madre, padre u otro referente adulto privado de libertad:

“En Uruguay, el Censo Nacional de Reclusos del año 2010 arrojó que el 63% de los/as presos/as censados tienen hijos. No obstante, el informe del censo no proporciona datos en cuanto a de cuántos NNA [niños, niñas y adolescentes] se trata, sus edades, ni da ningún otro tipo de información sobre ellos/as o su situación. Por otra parte, a mediados del 2010, el Servicio de Paz y Justicia del Uruguay (SERPAJ) realizó la investigación 'Estudio integral del sistema carcelario' que, entre otras cosas, consta de una encuesta por muestreo de las personas privadas de libertad a nivel nacional. Se realizaron 972 encuestas en 26 establecimientos carcelarios. Tomando como base estos datos se estima que cada persona privada de libertad tiene, en promedio, 1,15 NNA. Si se discrimina por sexo, se obtienen 1,12 y 1,55 NNA para hombres y mujeres, respectivamente. Para Uruguay, en 2010, se estima un total de 11.061 NNA con la madre o el padre preso" (Gurises Unidos-CWS, 2013: 18).

El impacto de la privación de libertad de un/a referente adulto, particularmente de la madre, afecta diversas dimensiones de la vida de NNA. Entre ellas destacamos:

Vida afectiva y emocional: manifiestan variadas emociones frente al encarcelamiento de la madre: tristeza y dolor, miedo, vergüenza, pero también odio y bronca, que se van sucediendo y a veces coexisten en ellos y en el núcleo familiar y determinan comportamientos y sistema de creencias y valores sobre la policía, la justicia y la sociedad.

Vida familiar: la vida familiar suele cambiar cuando la madre está privada de libertad. Se viven situaciones de mayor desamparo afectivo. Muchas veces los NNA quedan librados a su suerte –en especial, en los casos de hogares monoparentales–, donde falta la comida, puede haber cambios de hogar, abandono de estudios, situaciones conectadas con esa falta primordial del referente materno, articulador principal de la vida cotidiana en esas familias. Muchas veces los NNA deben irse a vivir con familiares lejanos o, incluso, son institucionalizados en centros de protección del Estado por falta de familiares que los acojan.

Educación: la escuela resulta otra de las áreas que se ve resentida. Se relatan situaciones de abandono y mayor ausentismo escolar vinculado al hecho de tener a su madre privada de libertad. Debido a la vergüenza y el temor a las burlas y al estigma, los NNA suelen ocultar esta situación a pares y a docentes, vivenciando a la institución educativa como un ámbito donde no se puede poner en juego toda su historia, lo que inhibe la posibilidad de sentirla como un lugar cómodo y habilitante de toda su subjetividad. La escuela es un lugar donde deben ocultar parte de su identidad, lo que en definitiva inhibe su apropiación como un lugar de pertenencia.

Economía del hogar: la privación de libertad de la madre supone también perjuicios severos de índole económica, lo que repercute en que otras personas que integran el hogar tengan que generar estrategias para sobrevivir. Muchas veces son los NNA quienes salen a trabajar, abandonando parte de las actividades más propias de la edad, como estudios, juegos y vida social. Por su escasa preparación y medio en el que están insertos, estos trabajos suelen estar vinculados a la economía informal o a actividades ilegales.

Estigma, condena social y discriminación: los NNA con madres privadas de libertad vivencian el estigma y van conformando una identidad social con componentes y valores negativos, que se adopta como propia y que es difícil desarticular. Dicha identidad contiene diversos componentes: baja autoestima, valores y creencias sobre sí mismos que identifican con el poco valor social que se les atribuye, y el delito y la criminalidad como destino más probable para sus vidas.

Vínculo con la madre privada de libertad: A pesar de las malas condiciones en las que se dan las visitas en las cárceles, la mayoría de los NNA le otorgan una gran importancia a estas instancias. Las visitas se consideran esenciales para mantener un vínculo cercano. Los NNA son capaces de soportar malos tratos si finalmente acceden al contacto y a la compañía de su madre.

En las reuniones interinstitucionales se trató este aspecto para complejizar los abordajes territoriales de poblaciones vulnerables, ya que como señalaron desde Gurises Unidos: “Lo que interviene el *intramuro* en el afuera es mucho más de lo que pensamos”.

En las familias con miembros que están o han estado privados/as de libertad, se vive un *continuum*. Son las instituciones las que fragmentan la realidad cotidiana. La privación de libertad arma un paréntesis, o inclusive un corte, en los abordajes institucionales, pero ¿hasta qué punto supone una interrupción en la vida de las personas?

CAPÍTULO III

HOJA DE RUTA

Recomendaciones y propuestas para diseñar acciones con mujeres judicializadas y/o privadas de libertad por delitos de drogas

En las reuniones interinstitucionales coordinadas desde la SND en las que se analizó el contenido de la Guía Regional y se pensaron recomendaciones y propuestas al respecto, se estableció una necesidad clara de visualizar a estas mujeres que pueden ser judicializadas, procesadas y penadas por delitos de drogas, para diseñar políticas públicas que se ajusten a los motivos estructurales y de género (socioeconómicos y de vulnerabilidad social, sumado eventualmente a algún consumo problemático) que son parte de las razones por las cuales cometen estas infracciones a la ley penal, como confirman diversos estudios académicos e institucionales.

Consideramos valioso destacar ciertos puntos de la Guía Regional que sirvieron como base para pensar la coyuntura nacional:

- Red de apoyo (modelo de organismo interdisciplinario que evalúe a mujeres arrestadas por delitos de drogas y evaluar su derivación a servicios sociales y comunitarios (¿Cómo sería? ¿A cuáles servicios derivaría?).
- Mediación (CPP) para microtráfico.
- Que programas socio-inclusivos NO reproduzcan estereotipos de género.
- ¿Qué pasa con antecedentes penales?
- Encarcelar solo por delitos violentos; por tráfico de drogas de alto nivel; por amenazas graves a la seguridad.
- Medidas alternativas (criterios): vulnerabilidad económica/condiciones de vida; participación en eslabones más débiles; ausencia de agravantes; consumo problemático de sustancias; personas a cargo; cantidad de droga involucrada; razones etarias, étnicas, procedencia.
- Garantizar defensoría pública.
- Remover obstáculos legislativos (delitos de drogas como “delitos graves”/proporcionalidad de penas según participación en delito).
- Ofrecer programas de inclusión social fuera de la cárcel para “primarias” o MPL/ cuota género.
- Listar servicios y programas disponibles para tratamientos JND.



Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

RECOMENDACIONES ACORDADAS EN EL GRUPO INTERINSTITUCIONAL

Durante las reuniones del grupo interinstitucional se llegó a un diagnóstico compartido de que persiste –más allá de algunas experiencias *piloto*– una falta de articulación entre políticas sociales, penitenciarias y de drogas, y una separación entre las acciones de las UIPPL, la DINALI y la OSLA. Esto se traduce en políticas y programas no articulados ni complementarios para dar seguimiento a trayectorias de PPL o ex-PPL. Mientras que, en simultáneo, existe una saturación o superposición de programas sociales en el territorio que podrían contribuir a generar dispositivos eficientes en la prevención del delito y en dar seguimiento a quienes estuvieron privados de libertad.

Expondremos aquí los acuerdos alcanzados en las reuniones interinstitucionales mantenidas en la SND para avanzar en el diseño de la adaptación de la Guía “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento”.

Para ello, no parece conveniente recargar al INR con la responsabilidad de implementar únicamente bajo su responsabilidad una batería de políticas sociales dentro de las unidades penitenciarias, que apunten a resolver problemas de índole estructural y de socialización de género registradas en los casos de MPL por delitos de drogas; así como tampoco que solo su funcionariado quede a cargo de tratamientos para internas e internos con consumo problemático –aunque esto no sea considerado un problema sino una “oportunidad” para las autoridades de la JND, ASSE e INR–.

A su vez, el INR debe potenciar el camino de apertura de las UIPPL que comenzó a efectuar en los últimos años con experiencias culturales, educativas y laborales que habilitan el ingreso de actores civiles no penitenciarios a las unidades, no solo para que estos actores sociales puedan intervenir dentro, sino para viabilizar la socialización y el contacto entre las PPL y la sociedad.

Para garantizar la sostenibilidad de salidas para la formación educativa y pasantías laborales fuera de las cárceles, así como medidas alternativas a la privación de libertad, se requieren más recursos materiales y voluntad política, que transmitan un mensaje de confianza y de corresponsabilidad hacia quienes han sido penadas por cometer un delito no violento.

Para construir confianza se requiere información. De allí que surgiera como un acuerdo básico entre las instituciones, organizaciones sociales y académicas, la necesidad de articular informaciones sobre la población vulnerable con la que ya trabajan, así como sobre modelos y marcos de intervención hacia quien, potencialmente, puede pasar por la privación de libertad por las condiciones de riesgo y exclusiones multicausales en las que vive, o en núcleos familiares donde algún/a integrante está preso/a.

Para ello se trazaron dos líneas estratégicas claras que permitirían avanzar en los acuerdos para la adaptación de los contenidos de la Guía:

1) a) Contar con datos abiertos y accesibles de estadísticas de la población (con indicadores como los requeridos en el Capítulo VII de la Guía Regional), análisis y diagnósticos de la situación (que no impliquen información sensible ni privada de las personas, sino características poblacionales estadísticas), promoviendo la transparencia en las instituciones del Estado y en las que convenían con este.

b) Generar accesibilidad a investigaciones y análisis actualizados que permitan comprender las dimensiones del problema, mediante plataformas digitales que reúnan material de estudio.

Esto permitiría conocer protocolos, publicaciones, estudios y diagnósticos realizados hasta el momento, buscar puntos en común y divergencias, con el fin de analizar en forma holística e interdisciplinaria el problema de las drogas, el tráfico ilícito de sustancias en Uruguay, las consideraciones, características e impactos diferenciados de género que tiene, las características de la población femenina privada de libertad por estupefacientes (origen social, franjas etarias, causas del delito, nivel sociocultural, económico y educativo), entre otras cuestiones.

2) Promover capacitaciones informativas y teóricas con dinámicas de sensibilización, respecto al problema “mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento”, en equipos sociales que trabajen en territorio para que puedan identificar situaciones de vulnerabilidad social y familiar donde se perciban riesgos de que adolescentes y mujeres sean plausibles de realizar tareas de microtráfico.

Los objetivos de estas capacitaciones son:

- a) Asegurar la transparencia y acceso público a la información.
- b) Sensibilizar al personal técnico social en la temática.
- c) Compartir con otros equipos territoriales una base teórica y de resultados investigativos que permita identificar a la población en riesgo (especialmente la población feminizada) de ser parte de una red de tráfico de sustancias como forma de subsistencia.
- d) Brindar conocimiento al personal técnico que trabaja en territorio sobre los canales institucionales de derivación más adecuados cuando se detectan situaciones (o riesgos) de microtráfico ilícito de sustancias, evitando profundizar políticas de policiamiento y promoviendo el ejercicio de derechos a través de políticas integrales de abordaje sociocultural.

Aparte de esas dos líneas, en las reuniones interinstitucionales hubo acuerdo en recomendar los siguientes puntos:

- Incorporar el análisis y la dimensión de MPL en estadísticas y estrategias de género: considerando preocupante que en la Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, del Consejo Nacional de Género no se haga mención a esta población femenina, ni para pensar sus particularidades, ni para transversalizar las directrices en las políticas judiciales y penitenciarias que las implican.
- Diseñar estrategias de intervención territorial entre las oficinas territoriales (OT) y SOCAT del MIDES para detectar situaciones de riesgo de microtráfico antes de la privación de libertad y después, cuando una mujer es liberada y vuelve a territorio, para facilitar su reinserción sociolaboral.
- Instar a que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente promueva y facilite el acceso a planes de vivienda, subsidios, alquileres para mujeres en situación de vulnerabilidad y riesgo social con el fin de que puedan mudarse de entornos de riesgo y reducir condiciones de probabilidad de que sus medios de supervivencia estén vinculados al microtráfico.
- Garantizar que los niños y niñas o personas a cargo de mujeres que puedan ser privadas de libertad no sufran la interrupción del cobro de la Tarjeta Uruguay Social.
- Preegreso: reactivar proyectos de centros penitenciarios de Medio Camino.
- Promover penas en libertad o medidas sustitutivas a la privación de libertad para aquellas mujeres madres que cometieron algún delito no violento contra la ley de estupefacientes.
- Priorizar el vínculo de mujeres procesadas por estupefacientes con hijos/as o personas a cargo: por lo tanto, no desvincular ni separar a mujeres de sus hijos, pero tampoco promover que los niños estén privados de libertad con sus madres durante sus primeros meses de vida, sino exigir que se cumpla ley 17.897, que establece prisión domiciliaria para las mujeres gestantes, en sus últimos tres meses de embarazo y los primeros tres meses de vida del bebé en prisión domiciliaria, además de medidas sustitutivas posteriores para no crecer en el encierro.
- Encontrar claves para que las mujeres no ingresen al sistema penal: minimizar el daño porque con políticas criminales no se pueden hacer políticas sociales.
- Implementar programas sociolaborales específicos para brindar alternativas a las mujeres que por sus condiciones de vulnerabilidad y el contexto en el que viven puedan ser fácilmente cooptadas por el crimen organizado o terminen trabajando en pequeños negocios ilegales manejados por sus familias. Estos programas deben

incluir contenidos informativos sobre los modos de reclutamiento y las consecuencias penales, y ofrecer opciones de vida viables para que las mujeres no queden atrapadas en el círculo de exclusión y marginalidad social en zonas con presencia de crimen organizado.

- Fortalecer el Programa de Acompañamiento a mujeres que transitan su embarazo y la crianza de niños/as menores de cuatro años en situación de privación de libertad. Las intervenciones de dicho programa se realizan tanto en el INISA como en dependencias del INR o en la órbita de la OSLA, son de carácter voluntario y de participación activa, requiriéndose un acuerdo de trabajo entre el equipo de Uruguay Crece Contigo y la mujer. En el caso de Montevideo, se dispone de una dupla asignada exclusivamente para esta tarea, mientras que en los restantes 18 departamentos, el programa es absorbido por los operadores técnicos del Programa de Acompañamiento Familiar.
- Fortalecer con recursos financieros los sistemas de penas alternativas a la privación de libertad.
- Fortalecer la OSLA, con más recursos humanos y materiales, para que tenga alcance nacional.
- Sensibilizar al funcionariado del Poder Judicial para decidir medidas alternativas a la privación de libertad para mujeres vinculadas a delitos de drogas no violentos, sin distinguir la pena según el tipo de sustancia (que la gravedad del hecho no pase por el tipo de sustancia sino por si el delito ha sido violento o no).
- Difundir y diversificar las opciones de libertad asistida, que brinden inserción sociolaboral. Además, tener en cuenta los análisis ya expuestos que han desaconsejado el uso de tobilleras o seguimiento electrónico, ya que profundiza la estigmatización en las personas que portan el dispositivo.
- DINALI: La Dirección Nacional del Liberado está en un período de transición, que implica un cambio de modelo, ya que a las prestaciones actuales (pasantías educativo laborales, cupos para pasantías o para capacitaciones en INEFOP –sin distinción de género–) le suma la oferta de una Posada para ex-PPL, derivados desde las UIPPL.
- Se recomienda mayor trabajo de preparación con las PPL en el preegreso para que conozcan el trabajo y las características de la DINALI y el plan de trabajo pueda comenzar antes de su condición de “liberado/a”.
- Destinar recursos financieros para que la PPL pueda tener acceso a transporte y llegar a la Oficina y sostener su acompañamiento, teniendo en cuenta que el acceso es voluntario.

- Sobre las pasantías educativo laborales de DINALI. Se recomienda tener acceso a datos abiertos sobre estadísticas que reflejen el trabajo de esta Dirección: población alcanzada, ofertas de formación disponible, promedio de sostenibilidad del proyecto personal, demandas habituales de las PPL (refugio, alimentación, documentación), escolarización alcanzada por la población femenina y masculina, convenios con instituciones, organismos y empresas donde se realizan las pasantías.
- Se recomienda que la DINALI cuente con oficinas de referencia en cada departamento, al menos que se corresponda una oficina por UIPPL, ya que para abril de 2018 se informó que contaban con oficinas en los departamentos de Maldonado, Colonia y Rivera, pero que en los restantes 13 departamentos no hay técnicos sino funcionarios, que dan una intervención desde una perspectiva más asistencialista que empoderadora.
- Evaluar la posibilidad de que los convenios de DINALI con INEFOP sean para inserción laboral, ya que actualmente son solo para capacitaciones.
- Evaluar la posibilidad de diseñar programas de capacitación e inserción laboral promovidos desde DINALI que sean específicos para mujeres, considerando que cuentan con mayor nivel educativo que los varones.
- Recomendar a INEFOP que reserve un porcentaje de cupos para mujeres en cursos de Formación, en Acompañamiento a la inserción laboral, en Talleres de Orientación Laboral y Social, y que la derivación de los casos pueda venir desde INR, DINALI, de organizaciones sociales e instituciones.
- Articular DINALI con Sistema Nacional de Cuidados: Contar con cupos y/o espacios de cuidados para niños, niñas, adolescentes u otras personas dependientes de mujeres que estuvieron privadas de libertad y que son parte de alguna pasantía de DINALI, de manera que las tareas de cuidados no sean un impedimento para el cumplimiento de la pasantía laboral y/o educativa.
- Evaluar si es necesario extender el plazo de las pasantías: por ley no pueden durar más de dos años. Según las técnicas que participaron en las reuniones, en general se hacen de un año y, si la evaluación es positiva, se extiende por un año más.
- POSADA para PPL en excárcel Cabildo: es una nueva prestación que tiene la DINALI desde 2018. Brinda una estadía de 60 a 90 días, período en el que se elabora un plan de trabajo para el egreso de la posada. El requisito básico es que los destinatarios no tengan redes vinculares ni lugar donde quedarse al recuperar la libertad. Tiene 60 cupos para varones. Por el momento no hay cupos para mujeres, pero, de incorporarse, sería para hasta seis mujeres sin hijos. Siguiendo lo planteado a lo largo de la Guía y las recomendaciones internacionales refrendadas en el país, se recomienda la creación de una posada para mujeres y desestimar la propuesta mixta.



Unidad N° 27 - Instituto Nacional de Rehabilitación - INR

- **Abordaje de prevención y gestión de riesgo de consumo problemático de sustancias en unidades penitenciarias**

Identificar si hay situaciones de consumo problemático al momento del ingreso de una persona al sistema penitenciario es todavía un interrogante en Uruguay. Sin embargo, recientemente se ha incorporado una Escala de Riesgo cuando la persona ingresa al sistema para comenzar a obtener respuestas: el cuestionario OASyS (Offender Assessment System), ya estandarizado en otros países y que comenzó a implementarse en algunas unidades de varones y en la Unidad N.º 5 de mujeres.

La aplicación del formulario supone una entrevista extensa para indagar en la trayectoria de vida de la persona que será privada de su libertad, cuál fue el móvil del delito cometido, su relación con el consumo de sustancias lícitas e ilícitas. Luego, en tanto herramienta de clasificación, establece –a través de puntajes– una escala de riesgos y peligrosidad, en función de sus vulnerabilidades, para evaluar a qué sector del penal derivar a la persona, además de posibles medidas a tomar durante su período de reclusión.

Esta herramienta es valorada por autoridades penitenciarias y por el Comisionado (2017) pero se ha señalado su dificultad de aplicación, debido a que se realiza en un solo momento y requiere que quien entreviste esté capacitado/a y entrenado/a para relevar la información sin profundizar las vulneraciones con la que llega la persona desde que fue detenida.

“Es importante contar con un instrumento que aporte información sobre el itinerario y la vida de la persona, que aporte para su estadía en el sistema penitenciario, el éxito o fracaso del instrumento dependerá de cómo sea usada y canalizada esa información”, ha señalado Petit en su Informe de 2017. “Sin embargo, es importante tener presente que [...] si bien puede dar lugar a insumos relevantes para una 'hoja de ruta' para el trabajo con el interno, es la convivencia, la vida cotidiana y el contexto –violento o educativo/integrador– en que el mismo se desarrolle, lo que determinará su buena o mala reinserción futura” (Comisionado, 2017: 22-23).

Asumiendo que el OASyS es de incipiente aplicación y que hay que esperar para evaluar su funcionamiento en la derivación a tratamientos por uso problemático de drogas, vale decir que el 1,6% (OUD, 2017), de la población carcelaria ha pasado por un tratamiento a las adicciones de manera obligatoria en algún momento de su reclusión.

Para la adaptación de la Guía, se entrevistó a quienes son responsables de diseñar y garantizar la implementación de un **Dispositivo de intervención técnica en el abordaje del uso problemático de drogas en cárceles**, en representación de la JND, INR y ASSE, como parte del Plan Nacional de Abordaje de Consumo Problemático de Drogas en cárceles.

El estudio del Observatorio Uruguayo de Drogas señala que “si bien es discutible y objeto de análisis profundo e interdisciplinario del sentido y la oportunidad de realizar un tratamiento de estas características en el ámbito penitenciario, no debe cuestionarse una medida primaria de desintoxicación y una mínima orientación al respecto” (OUD, 2017).

Actualmente, la derivación obligatoria a un tratamiento es excepcional, ya que se insta a que el acceso al mismo sea voluntario. El OUD relevó que a una de cada cuatro PPL “le interesaría acceder a un programa de tratamiento”.

En cuanto al consumo de sustancias en MPL, el 28% manifestó haber cometido el delito por el cual está presa “bajo efectos de drogas”, 90% de ellas bajo consumo de PBC, y la mayoría declaró que “no hubiese cometido el ilícito si no hubiera estado intoxicada” (OUD, 2017).

Esto nos habla de la importancia de realizar un abordaje adecuado y a tiempo sobre uso de drogas dentro de la cárcel, considerando el mercado irregular de sustancias al interior de las unidades penitenciarias y que solo el 14% de las MPL dijo que había “robado para comprar drogas”.

Entre 2009 y el presente se han realizado diversas experiencias piloto de la JND en lo que refiere al abordaje del uso problemático de drogas en cárceles. Entre los antecedentes se destacan las experiencias en el COMCAR (2009-2010), en las unidades femeninas CNR, Molino y Cabildo (2010-2011), en la Unidad N.º 5 y la Unidad N.º 6 –a través del nuevo proyecto interinstitucional vigente (2015-2016)–. De estas experiencias se ha tomado la Estructura Programática con modificaciones por “la realidad actual de los centros” y se proyecta que, a lo largo de 2018, se lleve adelante el último modelo de tratamiento acordado para implementar en las Unidades 1, 3, 4, 5 y 6; es decir, en las UIPPL del Área Metropolitana.

Para implementar el dispositivo dentro de las cárceles se capacitó a operadores/as y técnicos penitenciarios/as, ya que el modelo de atención prevé su realización dentro de las unidades con el personal de las mismas.

Desde el equipo de referencia interinstitucional no comparten las críticas hacia este modelo, que sugieren que la atención al UPD debería brindarse fuera de las UIPPL para garantizar la confidencialidad⁶ y promover prácticas de salud dentro y fuera de la prisión.

⁶ Críticas a modelo de abordaje de UPD dentro de cárceles: teniendo en cuenta el principio de normalización (todo lo que sucede dentro de la cárcel debe ser lo más parecido al afuera) realizar el tratamiento fuera de las UIPPL y para evitar la discrecionalidad en el manejo de la información dentro de las cárceles por parte de técnicos respecto a internos.

Un hecho que ha demorado la implementación del dispositivo en unidades como la Unidad N.º 5 ha sido no contar con el espacio adecuado para la atención y la reunión grupal, un espacio apartado del resto de la unidad para garantizar la confidencialidad y el clima de tranquilidad y confianza necesario para sostener la reflexión y grupalidad durante los tres meses establecidos para el tratamiento. De hecho, se esperaba que el dispositivo de la Unidad N.º 5 comenzara a implementarse en febrero de 2018, pero este plazo se demoró.

Además de recomendar que se apliquen los **Protocolos de Atención de Salud en Cárceles** elaborados por OPS/OMS (2016), que incluye modelos de tamizaje y abordajes de UPD, vale comentar los objetivos y la metodología del Programa de Abordaje de UPD en cárceles para incorporar en la adaptación de la Guía, sin dejar de señalar la necesidad de considerar el acceso a este dispositivo “afuera”: tanto como continuidad o seguimiento de la participante, como para ofrecer esta opción si la mujer procesada recibiera una medida sustitutiva a la privación de libertad.

Sobre esto último, puede considerarse su derivación a los dispositivos Ciudadela o desde Portal Amarillo. En este sentido, vale compartir lo informado por la Lic. María del Pilar Igoa, Coordinadora Técnica Proyecto Ciudadela (Dirección de Gestión de Proyectos - Poder Judicial), respecto a derivaciones judiciales en materia penal al Dispositivo Ciudadela-Metropolitano, con el viejo y el nuevo CPP:

“Desde la creación del Dispositivo Ciudadela en el año 2013 no ha habido NINGUNA derivación a diagnóstico y posterior tratamiento por adicción o consumo problemático de mujeres. Estas derivaciones se dan en casos de penas alternativas o cambio de medidas para personas en prisión. Las escasas derivaciones al Ciudadela de mujeres son en situaciones derivadas desde los Juzgados de Familia Especializada (violencia doméstica)”.

El Programa de Abordaje de UPD apunta a la “adquisición de habilidades y hábitos de comunicación no violenta, responsabilidad social, vincular y laboral, motivación de logro personal (bajo el condicionamiento operante para el aprendizaje de nuevos comportamientos y el reforzamiento de competencias sociales que ya existen en el repertorio conductual de PPL con UPD)”.

La metodología de este programa consiste en tríadas coordinadoras de grupos de PPL, conformadas por funcionarios/as del INR, JND y SAI-PPL, que se reúnen con grupos de hasta 15 PPL una o dos veces por semana, o con frecuencia quincenal, con quienes trabajan módulos temáticos que abordan: autoconocimiento y reconocimiento, historia de vida, idea de grupo, confianza, hábitos saludables. El objetivo es “la motivación para el cambio de las conductas de consumo desde un modelo de gestión de riesgos y minimización de los daños del uso problemático de drogas”.

El modelo prevé una evaluación diagnóstica que permita identificar cuatro situaciones clínicas para derivar a sus respectivos dispositivos de intervención: 1) usuarios con UPD; 2) usuarios con patología dual grave; 3) usuarios en crisis aguda; 4) mujeres embarazadas que tengan alguna de las otras tres situaciones identificadas anteriormente.

Sobre este modelo, vale señalar dos cuestiones al respecto: 1) que no se está implementando todavía; 2) que en su perspectiva de género debería visualizar a las usuarias de drogas más allá de su condición de “embarazadas”.



Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)



Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

RECOMENDACIONES SOBRE DATOS DE POBLACIÓN PENITENCIARIA

De acuerdo al Capítulo VII de la Guía Regional –sobre Recopilación de datos–, esta consultoría recomienda que los datos estadísticos de la población penitenciaria sean de acceso público. En el caso de Uruguay, consideramos que podrían tener formato de datos abiertos, en seguimiento con la estrategia nacional de datos abiertos de Gobierno, además de cumplir con la ley 18.381 de acceso a la información pública.

En la actualidad, se accede a ciertos datos estadísticos del INR a través de solicitudes de información a sus autoridades y/o informaciones que publica la prensa, así como por los informes del Comisionado Parlamentario y la INDDHH, desde sus funciones de monitoreo de las políticas públicas implementadas en la privación de libertad, denuncias y seguimientos de casos.

El acceso a datos estadísticos e indicadores básicos –como los sugeridos en la guía modelo– permiten un mejor diseño de las políticas públicas dirigidas a mujeres que han tenido problemas de drogas, vinculadas a un delito de drogas, relevar el vínculo con el consumo problemático de sustancias, y datos de prisionización. Esta información podría conjugarse con la de otras instituciones estatales, académicas y organizaciones

de la sociedad civil para planificar las políticas públicas de manera estratégica e interdisciplinar.

Para este trabajo, el sistema de estadística del INR brindó poco más de la mitad de los indicadores mínimos sugeridos en la Guía Regional, destacándose los referidos a: número de centros penitenciarios, población privada de libertad (en total y por UIPPL), desagregación por sexo.

Listamos aquí los indicadores mínimos que la Guía considera y que fueron acordados también por el grupo interinstitucional que trabaja para adaptar el material a la realidad uruguaya:

- falta desagregar por edad, por sexo/género (mujeres, varones, mujeres trans y varones trans);
- falta cruzar estos datos de PL según la UIPPL con su condición jurídica (procesados, penados, sin confirmar y, a su vez, cuántos de estos son primarios y cuántos reincidentes), con su procedencia (departamento, barrio, nacionalidad);
- cruzar datos de población extranjera con tipo de delito y condición jurídica. Puede estimarse que la mayoría esté por tráfico ilícito de sustancias, pero debería ser un dato seguro. Puede suponerse este delito, ya que las MPL están presas en las dos cárceles del área metropolitana (Unidad N.º 5 y Unidad N.º 9) y las demás son en unidades de frontera seca y líquida, vinculadas a los dos países limítrofes: Brasil y Argentina (Rivera, Cerro Largo, Colonia, Paysandú y Río Negro). A la vez, puede suponerse que es por tráfico y no por contrabando porque solo había dos mujeres privadas de libertad por este delito en todo el país;
- falta saber qué tipo de sentencia/condena tienen aquellas personas penadas;
- falta saber qué cantidad de mujeres hay procesadas y/o penadas con medidas sustitutivas a la privación de libertad;
- falta conocer la medición de la distancia entre el centro de reclusión y el domicilio de la MPL;
- falta la cantidad de visitas, que no figura en el material donde la fuente es el INR sino mediante el estudio diagnóstico OPS;
- lo mismo con indicadores de salud (provenientes del mismo informe de OPS, 2016)
- no hay datos de acceso de MPL a programas de inclusión socioeducativos o laborales;

- no hay datos de tratamiento u abordajes sobre UPD (informaciones obtenidas para este estudio, con la salvedad de que los dispositivos de abordaje para UPD en cárceles han sido experiencias piloto o están planificados, pero no activos).

De esta manera, concluimos que la poca información sobre la población privada de libertad sigue siendo fragmentaria.

RECOMENDACIONES DEL COMISIONADO PARLAMENTARIO PENITENCIARIO

Si bien la Oficina del Comisionado Parlamentario Penitenciario estuvo presente en las diversas reuniones interinstitucionales para diseñar la adaptación de esta Guía a Uruguay, consideramos pertinente incluir las recomendaciones específicas que ya han realizado para las MPL, además de que sus aportes forman parte de las recomendaciones vertidas en el apartado de **reuniones interinstitucionales**.

El Comisionado Parlamentario Penitenciario en su informe anual de 2016 brinda una serie de recomendaciones de política institucional, tratamiento y gestión administrativa para el sistema penitenciario. Nos parece pertinente, en consonancia con los objetivos trazados en la Guía WOLA, destacar las siguientes recomendaciones:

Mujeres. Crear una unidad de diagnóstico y derivación para las mujeres que son procesadas, como lo tienen los hombres actualmente (p. 131).

Salud mental, adicciones, familia. Desplegar desde el Instituto Nacional de Rehabilitación, en articulación con otros organismos públicos, académicos y de la sociedad civil, el abordaje de grandes vacíos del sistema: a.- La atención de la salud mental, b.- La atención de las adicciones, c.- La asistencia a las familias de los privados de libertad (p. 126).

Alternativas a la prisión. Impulsar acciones que constituyan alternativas a la prisión acompañadas de programas socioeducativos consistentes que sean atractivos para los operadores de justicia, disminuyendo el explosivo crecimiento demográfico penitenciario (p. 126).

Mujeres con hijos. Crear un programa de alcance nacional que dé respuesta a la problemática de las mujeres presas con hijos, de manera de que tengan prisión domiciliaria asistida por sólidos programas socioeducativos y elementos tecnológicos (tobilleras) y, en los casos que ello no sea posible, contar con pequeñas unidades para no más de ocho mujeres en centros no institucionalizantes y aptos para la crianza. La gestión del programa debería contar con un fuerte involucramiento del INAU, el MIDES y Salud Pública (p. 127).

Estadística. Mejorar las capacidades estadísticas del INR, con técnicos especializados, para contar con información fiable para la toma de decisiones, la formulación de políticas y la evaluación y monitoreo del sistema (p. 132).

Apertura y apoyo. Preparar espacios físicos para que, en todos los establecimientos, en particular en los megapenales, puedan instalarse oficinas de enlace de la DINALI, el MIDES y otros organismos externos (p. 132).

Ese mismo informe anual 2016 del Comisionado Parlamentario Penitenciario se recomienda, en lo que refiere a la garantía de la defensa de los derechos humanos para las PPL, que quienes sean designados como delegadas y delegados reciban formación en derechos humanos “de manera que ejerzan su función en favor del interés general de la población penitenciaria” (p. 130). Asimismo, se recomienda “entregar a cada persona que ingresa a una cárcel material impreso con sus derechos y obligaciones en el establecimiento, datos útiles (preguntas frecuentes), recursos sociales de apoyo y normativa a la que estará sujeto” (p. 130).

El traslado previsto de la unidad penitenciaria N.º 9 El Molino, antes ubicada en el barrio Paso Molino (una cárcel pequeña, con una dinámica más residencial que de encierro, donde se alojaban MPL con sus hijos), hacia la planta baja en el ala derecha de la Unidad N.º 5 en Colón, fue muy debatido en 2015, resistido por organizaciones sociales, así como por la INDDHH y el Comisionado, finalmente efectivizado en 2016.

Los argumentos sobre la “inconveniencia” de realizar la mudanza “a una unidad penitenciaria donde los problemas son sustancialmente distintos a los que se enfrentan en unidades de reclusión más pequeñas” como en El Molino, se radicaba especialmente en que la Unidad N.º 9, a diferencia de la Unidad N.º 5, “fue concebida para alojar a mujeres madres con hijos y garantizar, en lo posible, su bienestar a través de la organización de horarios y autorizaciones y visitas muy distinta a una cárcel común” (<http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/104-uncategorised/1514-sobre-el-traslado-de-la-carcel-el-molino-comunicado>).

Efectuado el traslado de las MPL con sus hijos a mediados de 2016 al sector de la Unidad N.º 5 anunciado por las autoridades penitenciarias –una construcción realizada con el trabajo de 26 varones privados de libertad que integran el programa Polo Industrial de la Unidad 4 Santiago Vázquez (<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/nueva-carcel-femenina>) –, el Comisionado publicó en abril de 2017 su informe especial sobre la creación de un **Programa Nacional de Atención a Mujeres Privadas de Libertad con Hijos a su Cargo** (<https://bit.ly/2MuG068>), elaborado luego de varias instancias de consulta con organizaciones públicas vinculadas al tema –Universidad de la República, Ministerio de Salud Pública, MIDES, Programa Uruguay Crece Contigo, INAU y el Instituto Nacional de Rehabilitación–:

“El documento refiere a la importancia de contar con centros especializados que tengan la capacidad de cobijar la crianza de niños chicos y permitir la rehabilitación de las madres a cargo de ellos.

Recomienda avanzar urgentemente en la implementación de un Programa Nacional de Atención a Mujeres Privadas de Libertad con Hijos a su Cargo.

El eje del planteo es contar un conjunto de pequeños centros, acordes a diversos perfiles y características, con capacidad para unas 8 mujeres, con fuertes soportes técnicos para generar un clima interno apto para el cuidado de los niños y la preparación educativa y laboral de sus madres. Lo anterior requiere la presencia activa de las áreas centrales de la matriz de protección social: el Instituto del Niño y Adolescente, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Desarrollo Social, junto a instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil. También se plantea que ese Programa deberá favorecer y apoyar las medidas de prisión domiciliaria para las mujeres con hijos, aportando programas socioeducativos que estimulen y den confianza a los operadores de justicia para optar por ese tipo de medidas.

Se desaconseja que la actual unidad de mujeres con hijos siga funcionando junto a una macroinstitución penal y aumentando su población atendida en ese mismo lugar, pues eso compromete las posibilidades tanto de una buena crianza de los niños como de la rehabilitación de sus madres”.

En su **informe anual de 2017** sobre la situación carcelaria, el Comisionado Parlamentario reitera la necesidad imperiosa que aquellas instituciones cuya misión es implementar políticas sociales se involucren en las cárceles, siendo parte de los programas de rehabilitación, revirtiendo la disociación y el alejamiento entre el “adentro” y el “afuera”:

“Hay que fortalecer al Instituto Nacional de Rehabilitación, está trabajando en la línea que marcan las normas internacionales, pero sin recursos y sin apoyos de otras instituciones, no puede avanzar. Todos los organismos de políticas sociales deben estar activamente involucrados en las cárceles, de lo contrario las cárceles son un gueto estatal. En especial el MIDES, el sistema de Salud, el CODICEN, deben cumplir sus mandatos legales y constitucionales también dentro de las cárceles” (Informe Anual Comisionado Parlamentario, 2017).

Sin embargo, en la entrevista realizada para este trabajo de relevamiento de políticas sociales dirigidas a MPL o judicializadas por delitos de drogas, desde el MIDES ratificaron que la población privada de libertad **no es una población objetivo de dicho ministerio**, aunque pueda compartir características con la población destinataria de programas y políticas públicas de dicho ministerio, como Uruguay Crece Contigo (UCC).

Desde el MIDES han señalado que el ingreso a los centros penitenciarios no es parte de su “cometido institucional”, aunque reconocen que podría cumplir un “rol articulador” en el preegreso de la persona privada de libertad, trabajando “desde el día uno” de encierro para la reinserción social cuando recupere la libertad ambulatoria. Más aun considerando que la población femenina está “altamente representada” en los distintos programas del MIDES.

RECOMENDACIONES SOCIEDAD CIVIL

Protocolo de Atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad

En julio de 2017 se presentó el mencionado Protocolo elaborado en una mesa interinstitucional integrada por el Comité de Derechos del Niño del Uruguay (a través de la organización Gurises Unidos), el Ministerio del Interior, el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay, el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente, el Ministerio de Desarrollo Social y el Poder Judicial, entre otros.

El Protocolo prevé pasos específicos a seguir en todos los escenarios del proceso penal donde haya niños, niñas y adolescentes presentes, desde la detención hasta la excarcelación de sus adultos referentes.

Los escenarios previstos son: Detención (in fraganti y/o planificada), procesamiento con prisión y/o prisión domiciliaria; alojamiento en unidades penitenciarias de mujeres con hijos/as; alojamiento de una mujer embarazada en unidad de internación; nacimiento de un niño/a en unidad de internación; visitas a unidades de internación; preegreso y egreso.

Entre algunas de las recomendaciones surge la consideración de medidas no privativas de libertad en casos de mujeres embarazadas. También se prevé la supervisión de las condiciones relacionadas a la alimentación, alojamiento, atención sanitaria y revisión de las actividades educativas y laborales de estas mujeres, para un normal desarrollo del niño/a. Se insta, además, a que los equipos técnicos realicen diversas instancias de fortalecimiento sociofamiliar.

Al respecto de las visitas, se establece que no se debe limitar el ingreso de niños, niñas y adolescentes, y se exhorta a la creación de espacios amigables.

La iniciativa comprende una mesa de seguimiento para la efectiva ejecución del documento y la capacitación de referentes y técnicos que forman parte de las diferentes instancias del proceso penal a nivel nacional, en lo referente a contenidos del Protocolo,

así como temáticas relacionadas a los derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente de aquellos/as con referentes adultos privados de libertad.

Diseño de políticas de drogas con perspectiva de género y derechos humanos

Incluir a las mujeres que están (o han estado) encarceladas en equipos interinstitucionales que diseñen las políticas de drogas con perspectiva de género. Al incorporar estas voces y fomentar sus liderazgos se darán insumos desde un lugar implicado. Hay que considerar formas de no revictimizar ni poner en peligro a estas mujeres que están o han estado privadas de libertad (Juanche, 2012).

CAPÍTULO IV

ANEXO LEGISLATIVO

Obligaciones del Estado uruguayo respecto de las mujeres privadas de libertad

Convención Americana de Derechos Humanos

Las obligaciones de respetar y garantizar están establecidas en el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, respetar los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción y garantizar el goce y ejercicio de esos derechos.

Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas

En sus siete Principios Generales se hace referencia a: Trato humano, Igualdad y no discriminación, Libertad personal (que incluye: excepcionalidad de la privación preventiva de la libertad, Medidas especiales para las personas con discapacidades mentales, Medidas alternativas o sustitutivas a la privación de libertad), Legalidad, Debido proceso legal, Control judicial y ejecución de la pena, Petición y respuesta.

En los Principios relativos a las condiciones de privación de libertad se hace referencia a derechos y restricciones, ingreso, registro, examen médico y traslados, salud, alimentación y agua potable, albergue, condiciones de higiene y vestido, educación y actividades culturales, trabajo, libertad de conciencia y religión, libertad de expresión, asociación y reunión, medidas contra el hacinamiento, contacto con el mundo exterior, separación de categorías.

También establece Principios relativos a los sistemas de privación de libertad, que refiere al personal de los lugares de privación de libertad, registros corporales, inspección de instalaciones y otras medidas, régimen disciplinario, medidas para combatir la violencia y las situaciones de emergencia, e inspecciones institucionales. (OEA - CIDH, 2008).

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Mandela)

Nueva versión de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos aprobadas en 1955. Su nueva denominación, aprobada en 2015, es en homenaje al legado del difunto presidente de Sudáfrica, Nelson Rolihlahla Mandela, que pasó 27 años encarcelado durante su lucha por los derechos humanos, la igualdad, la democracia y la promoción de una cultura de paz a nivel mundial.

Si bien las Reglas Mandela no son de carácter vinculante para los Estados miembro de Naciones Unidas, tienen por objetivo promover condiciones de encarcelamiento dignas, sensibilizar acerca del hecho de que los reclusos son parte integrante de la sociedad y valorar la labor del personal penitenciario como servicio social de particular importancia.

Como señala su Observación Preliminar 3:

- 1. La primera parte de las reglas trata de la administración general de los establecimientos penitenciarios y es aplicable a todas las categorías de reclusos, independientemente de que su situación sea el resultado de un proceso criminal o civil, de que se encuentren en espera de juicio o estén cumpliendo condena, e incluso de que se les haya o no sometido a "medidas de seguridad" o medidas correccionales por mandamiento judicial.*
- 2. La segunda parte contiene disposiciones que solamente se aplican a las categorías especiales de reclusos a que se refiere cada sección. No obstante, las reglas de la sección A, aplicables a los reclusos penados, se aplicarán igualmente a las categorías de reclusos a que se refieren las secciones B, C y D, siempre que no sean contradictorias con las reglas que rigen esas categorías de reclusos y que sean ventajosas para ellos. (Comisionado Parlamentario Penitenciario, Naciones Unidas Uruguay y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. (2015))*

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de Libertad (Reglas de Tokio)

Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

Entre sus objetivos fundamentales, estas Reglas mínimas "contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión".

"Las Reglas tienen por objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como fomentar entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad. Las Reglas se aplicarán teniendo en cuenta las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de cada país, así como los propósitos y objetivos de su sistema de justicia penal. Al aplicar las Reglas, los Estados Miembros se esforzarán por alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito".

Entre las Reglas de Tokio se destacan:

- 3.2 La selección de una medida no privativa de la libertad se basará en los criterios establecidos con respecto al tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas.
- 6. La prisión preventiva como último recurso.

(OEA - CIDH, 1990).

Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)

Las Reglas de Bangkok fueron aprobadas en diciembre de 2010 por la Asamblea General de la ONU. Buscan responder a las necesidades específicas de la población femenina privada de libertad, complementando las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas de Tokio. Enfatizan la necesidad de asegurar el respeto a la dignidad de las mujeres privadas de libertad y de evitar cualquier fuente de violencia física y sexual.

Las 70 Reglas brindan una guía a los responsables de políticas, legisladores, operadores del sistema de justicia penal, y al personal penitenciario para reducir el innecesario encarcelamiento de las mujeres y para atender sus necesidades especiales.

Las Reglas brindan una guía para implementar alternativas a la prisión con perspectiva de género, tanto para procesadas como penadas, reconociendo que la cárcel es poco efectiva y dificulta la reintegración social de las MPL.

Las Reglas visibilizan las diferentes necesidades específicas de las mujeres en prisión, son una guía en materia de régimen penitenciario, salud, programas de reintegración, formación del personal, visitas de organismos externos. A su vez, brindan disposiciones específicas para determinados grupos: indígenas, jóvenes, extranjeras, embarazadas y madres.

(Basado en: UNODC, Taller regional sobre la implementación de las Reglas de Bangkok, Guatemala, 2014)

Convención sobre Todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer (CEDAW): Recomendación N.º 33 (acceso a Justicia)

La cuestión de la discriminación contra la mujer es tratada en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

Esta Convención tiene como antecedente directo la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de 1967. La CEDAW entró en vigor el 3 de setiembre de 1981. A la fecha la han ratificado 189 Estados miembros de las Naciones Unidas. El Estado uruguayo la ratificó mediante decreto-ley 15.164 el 30 de noviembre de 1981 y la incorporó formalmente a su ordenamiento jurídico interno.

Convención Interamericana para Prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará)

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como la Convención de Belém do Pará) es un instrumento regional que define la violencia contra las mujeres, establece que tienen el derecho a vivir una vida libre de violencia y que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Uruguay ratificó la Convención de Belém do Pará el 2 de abril de 1996 mediante Ley 16.735, y la incorporó a su sistema jurídico interno.

En su artículo 9, la Convención de Belém do Pará visibiliza la diversidad existente respecto a las mujeres y pide a los Estados que tengan especialmente en cuenta la situación de mayor vulnerabilidad respecto a la violencia que puedan sufrir las mujeres en intersección con su raza-etnia, estatus migratorio, condición de refugiada; si se encuentra embarazada; si tiene alguna discapacidad o diversidad funcional; si es menor de edad o adulta mayor; si está en una situación económica desfavorable; si se encuentra afectada por una situación

de conflicto armado; o si está privada de libertad. En estos casos, los Estados deben tener especialmente en cuenta la situación de mayor vulnerabilidad porque sus desventajas son mayores, sufriendo "discriminación múltiple o agravada".

Convención sobre los Derechos del Niño

Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Entrada en vigor el 2 de setiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

Uruguay la ratificó el 28 de setiembre de 1990, a través de la ley N.º 16 137.

La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y adoptada por más de 180 países, consagra todos los derechos inherentes a todos los niños, niñas y adolescentes, y funciona como guía para los países que asumieron el compromiso de ratificarla por ley, como Uruguay. (UNICEF, 1990).

ANEXO NORMATIVO

- Decreto-Ley N.º 14.222, de 11 de julio de 1974. Se aprueba la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes.
- Decreto-Ley N.º 14.294, de 31 de octubre de 1974. Estupefacientes. Se regula su comercialización y uso y se establecen medidas contra el comercio ilícito de las drogas (parcialmente vigente).
- Decreto-Ley N.º 14.369, de 8 de mayo de 1975. Se aprueba la adhesión al Convenio sobre sustancias sicotrópicas suscrito en Viena.
- Ley N.º 16.579, de 21 de setiembre de 1994. Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Convención de las Naciones Unidas adoptada en Viena.
- Ley N.º 17.016, de 22 de octubre de 1998. Estupefacientes. Normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica (parcialmente vigente).
- Ley N.º 17.726, de 07 de enero de 2004. Prisión preventiva. Se establecen medidas alternativas.

- Ley N.º 17.897, de 14 de setiembre de 2005. Humanización y Modernización del Sistema Carcelario. Libertad provisional y anticipada.
- Ley N.º 18.667, de 26 de julio de 2010. Sistema Penitenciario Nacional.
- Ley N.º 18.690, de 24 de setiembre de 2010. Modificación al DL 14.470 sobre salidas transitorias de personas privadas de libertad.
- Ley N.º 19.007, de 16 de noviembre de 2012. Delitos contra la Administración Pública y de tráfico de pasta base de cocaína. Aumento de las penas en determinados casos.
- Ley N.º 19.172, de 20 de diciembre de 2013. Marihuana y sus derivados. Control y Regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución.
- Ley N.º 19.513, del 14 de julio de 2017, Comisión de Lucha Contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado Transfronterizo (modifica DL 14.294).
- Ley N.º 19.293 - Código del Proceso Penal (Ley 19.123 actualizada al 28/10/2017) - http://poderjudicial.gub.uy/images/pdfs/Ley_19.293_actualizada.pdf
- Ley N.º 19.580, del 22 de diciembre de 2017, Ley de Violencia hacia las mujeres basada en Género. Modificación a disposiciones del Código Civil y Código Penal. Derogación de los arts. 24 al 29 de la ley 17.514.

CAPÍTULO V

BIBLIOGRAFÍA

Arbesun, Rolando (2017). Prision Insider – Uruguay, <https://www.prison-insider.com/fichapais/prisionesuruguay#introduction-577e269702da8>, consultado febrero 2018.

Comisionado Parlamentario Penitenciario (2017a). Boletín Estadístico 2016, Parlamento del Uruguay, Montevideo.

Comisionado Parlamentario Penitenciario (2017b). Informe Anual 2017, Parlamento del Uruguay, Montevideo.

Comisionado Parlamentario Penitenciario (2016). Informe especial sobre muertes en prisión, Parlamento del Uruguay, Montevideo.

Comisionado Parlamentario Penitenciario, Naciones Unidas Uruguay y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. (2015) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).

Consejo Nacional de Género (2017). Estrategia Nacional para la Igualdad de Género 2030, Ministerio de Desarrollo Social / Instituto Nacional de las Mujeres, Montevideo, en http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/93961/1/estrategia-nacional-para-la-igualdad-de-genero_web.pdf

Cordo, Azul (2017). “Corregir el cuerpo, olvidar el alma. Prácticas de salud pública en cárceles”, Brecha, 8 de setiembre 2017, pp. 37-39.

Departamento de Género y Diversidad del INR, Memoria 2017, Ministerio del Interior, Montevideo, material enviado por esa oficina a la consultora.

Fernández, Victoria (2018). “Hay 600 presos menos desde que se aplica el nuevo sistema penal”, Búsqueda, N.º 1957, <http://www.búsqueda.com.uy/nota/hay-600-presos-menos-desde-que-se-aplica-el-nuevo-sistema-penal>, consultado febrero 2018.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (UNICEF, 1990). Convención sobre los Derechos del Niño. Giacomello, Corina (2013). Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina, Consorcio Internacional sobre Políticas

de Drogas (IDPC), en https://www.unodc.org/documents/congress//background-information/NGO/IDPC/IDPC-Briefing-Paper_Women-in-Latin-America_SPANISH.pdf

Giacomello, C. *et al.* (c. 2017). Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: Una guía para políticas públicas incluyentes, México: EQUIS.

Gurises Unidos-CSW (2013). Invisibles, ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe. Estudio de caso: Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay, Gurises Unidos, Montevideo.

INDDHH (2016). V Informe Anual a la Asamblea General, Montevideo, Uruguay.

INDDHH (2018). VI Informe Anual a la Asamblea General 2017, Montevideo, Uruguay, en: <http://inddhh.gub.uy/vi-informe-anual-2017/>, consultado al 10/09/2018.

Infobae (2017). “El ranking 2017 de los países más y menos pacíficos del mundo”, 1.º de junio 2017, <https://www.infobae.com/america/mundo/2017/06/01/el-ranking-2017-de-los-paises-mas-y-menos-pacificos-del-mundo/>, consultado febrero 2018.

Jiménez Rodrigo, M. L. y Guzmán Ordaz, R. (2012). Género y usos de drogas: dimensiones de análisis e intersección con otros ejes de desigualdad. Oñati Socio-legal Series [en línea], 2 (6), 77-96. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=2111917>

Juanche, A., Palummo J. (2012). Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas, SERPAJ. OSJ, Uruguay.

Junta Nacional de Drogas - Observatorio Uruguayo de Drogas (Diciembre, 2017). “Desarmando tramas: Dos estudios sobre consumo de drogas y delito en población privada de libertad. Aproximaciones cuantitativas y etnográficas”.

Junta Nacional de Drogas (2015), Repercusiones del Problema Mundial de las Drogas en el ejercicio de los Derechos Humanos. Aporte de Uruguay a la implementación de la resolución “Contribución del Consejo de Derechos Humanos a la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016”, en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2015/09/doctrina42085.pdf>

Junta Nacional de Drogas (2016). Estrategia Nacional para el abordaje del problema drogas, 2016-2020, Montevideo, Presidencia de la República Oriental del Uruguay.

Lagarde, Marcela, (1996). “El género. La perspectiva de género”, en Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, Ed. horas y HORAS, España, pp. 13-38, consultado: http://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/08_EducDHyMediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde_Genero.pdf

Mesa, Serrana (2013). “Género y Redes de Microtráfico de Drogas. Estudio sobre mujeres privadas de libertad por delitos vinculados al narcotráfico en Uruguay”, JND/SND, PPT, Género y microtráfico, en: www.infodrogas.gub.uy

Mesa Varela, Serrana (2016). “Mujeres privadas de libertad por tráfico y transporte de drogas en Uruguay: un análisis antropológico y de género”, en: Montealegre Alegría, Natalia (Coord.) El tiempo quieto. Mujeres privadas de libertad en Uruguay, Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, pp. 227-241.

Organización de Estados Americanos (OEA) - CIDH (2011). Comunicado de Prensa 76/11 – Relatoría recomienda adopción de política pública carcelaria integral en Uruguay. Washington, D.C., 25 de julio de 2011, anexo, párr. 39, <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/076.asp>, consultado febrero 2018.

Organización de Estados Americanos (OEA) - CIDH (2013). Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OAS. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/13, 30 de diciembre 2013, <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>, consultado febrero 2018.

Organización de Estados Americanos (OEA) - CIDH (2017). Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas, OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II, 3 de julio 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PrisionPreventiva.pdf>, consultado febrero 2018.

Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA - CIDH. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>

Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA - CIDH. Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio). Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2016). Estrategia de atención integral en el sistema de atención a la salud de adultos y adolescentes en centros de privación de libertad. Uruguay.

Piedra Durán, Marcela; Mayordomo, Cristina (2014). Modelo para la atención integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, Colección Documentos de Política n.º 14 Área: Justicia, Defensa Pública de Costa Rica Poder Judicial, Costa Rica: Ed. Programa EUROsocial.

Risso, Mariana (2016). “Maternidad y prisión: líneas para pensar el encierro femenino”, en: Montealegre Alegría, Natalia (Coord.) El tiempo quieto. Mujeres privadas de libertad en Uruguay, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo, pp. 221-226.

Scott, Joan “El género: una categoría útil para el análisis histórico” en De mujer a Género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las Ciencias Sociales. Cangiano, M. DuBois, L. (comp.) Centro Editor de América Latina. Buenos Aires. 1995.

Silva Forné, Diego (2016). Drogas y derecho penal en el Uruguay. Tolerancia, prohibición, regulación. Evolución del derecho uruguayo, su doctrina y jurisprudencia. Análisis de la Ley de Regulación y Control del mercado de la Marihuana, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Tomasini, Mauro (2015). “Acá no veo, no oigo y no siento”. Visitas a establecimientos carcelarios femeninos, Derechos Humanos en el Uruguay-Informe 2015, SERPAJ, Montevideo, pp. 149-170.

UNODC (2010), Manual de Principios Básicos y Prácticas Prometedoras en la Aplicación de Medidas Sustitutivas del Encarcelamiento, http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Handbook_of_basic_principles_and_promising_practices_on_Alternatives_to_Imprisonment_Spanish.pdf

Uprimny, Rodrigo *et al.* (2016), Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en Colombia, Bogotá: DeJusticia.

Vigna, Ana (2009). “Criminalidad femenina: familia y grupos de pares como ámbitos de socialización”, en: Morás, Luis E. (comp.) Nosotros y los Otros. Estudios sobre la Seguridad en tiempos de exclusión y reclusión, CIEJ, Montevideo, pp. 119-136.

Vigna, Ana (2012). Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos.

WOLA, IDPC, DeJusticia y CIM/OEA (2016), Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en América Latina y el Caribe, en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2016/06/Guide-WomenDrugsIncarceration-Spanish_WEB.pdf



Unidad N° 5 - Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)

Esta Guía: *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento* en Uruguay, pretende promover mejoras en la calidad de vida de mujeres judicializadas, procesadas, penadas y privadas de libertad por delitos de drogas en nuestro país y culmina un proceso interinstitucional de intercambio y adaptación de la Guía regional *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento* (WOLA, IDPC, DeJusticia y CIM/OEA, 2016). La Guía Regional, fue presentada en el Seminario Internacional: “Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento”, en el marco de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL) que tuvo lugar en Montevideo en octubre 2016, como un evento paralelo a la misma.

Esta publicación responde, al mismo tiempo, a la puesta en práctica de acciones de fortalecimiento de los enfoques de género, generaciones y ciudadanía delineadas en la Estrategia Nacional de Drogas y expresadas particularmente a través de sus componentes de Equidad Social; Salud Integral y Justicia y convivencia (JND- END, 2016-2020). Asimismo, desde el intercambio producido por el Grupo Interinstitucional que trabajó sobre esta guía nacional, se proponen algunas líneas estratégicas y de planificación interinstitucional que pretenden brindar insumos para la visibilización de las desigualdades de género en personas procesadas o penadas por delitos de drogas en nuestro país y proyectar luz sobre la generación de alternativas a la situación actual.