



Mecanismo Nacional de Prevención

Documento para la III Asamblea Nacional De Derechos Humanos

I. Mecanismo Nacional de Prevención

El Artículo 83 de la Ley N° 18.446 de fecha 24 de diciembre de 2008 establece que “*La INDDHH llevará a cabo, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del mecanismo nacional de prevención al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Tratado Internacional del que la República es Parte*”.

A tal efecto, la INDDHH deberá cumplir con las exigencias que, para el mecanismo nacional, prevé el mencionado Protocolo dentro de sus competencias y atribuciones.

El referido Protocolo Facultativo, que ha sido ratificado por el Uruguay por la Ley Nro. 17 914 establece la creación de un órgano internacional de control y colaboración (el Subcomité) y la obligación de los Estados Partes de tener uno o más mecanismos nacionales de prevención (MNP) a fin de prevenir situaciones de torturas y malos tratos hacia las personas privadas de libertad. El subcomité y los mecanismos nacionales de prevención se relacionan entre si directamente a fin de lograr sus objetivos comunes.

La ley de creación de la INDDHH no establece la forma en que ha de establecerse el MNP, ni tampoco su estructura.

En el proceso conformación, planificación estratégica y puesta en marcha del MNP, la INDDHH ha prestado especial atención al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Protocolo Facultativo (OPCAT):

- el mandato de realizar visitas preventivas sin previo aviso lo cual implica el acceso a todos los lugares de detención; el derecho a mantener entrevistas privadas y el acceso a toda la información pertinente (arts. 19 y 20 del Protocolo Facultativo);
- el derecho a publicar los informes relativos a dichas visitas, formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación (arts. 19 y 23 del Protocolo Facultativo);
- la independencia funcional del MNP y de su personal (arts. 18, 21 y 35 del Protocolo Facultativo);
- las capacidades necesarias y los conocimientos técnico-profesionales de sus miembros (art. 18 del Protocolo Facultativo) y,
- la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo visitas periódicas a los lugares de detención (Art. 18 inciso 3 del Protocolo Facultativo).

En el proceso hacia el establecimiento del MNP, la INDDHH ha tomado contacto con expertos internacionales, con experiencias de la región, ha mantenido diálogo continuo con la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, ha participado en encuentros internacionales y ha coordinado con los organismos nacionales de acuerdo a lo estipulado por su ley de creación.

II. Puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención

La decisión de la puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención conforme al mandato legal consideró del caso, atento a la realidad institucional y en la órbita de la INDDHH - donde existen carencias de infraestructura y de recursos humanos- iniciar sus actividades y funciones en las situaciones donde existe privación de libertad derivada del sistema de responsabilidad penal juvenil para gradualmente ir ampliando su ámbito de actuación hasta la total cobertura conforme a la interpretación amplia que ha hecho del concepto de lugares de detención a que hace referencia el artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En este sentido, se entiende que dichos lugares incluyen a cualquier sitio donde una persona pueda ser privada de su libertad, aunque sea con el "consentimiento o aquiescencia" de una autoridad pública: *"cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito"*.

El universo no exhaustivo de establecimientos destinados a la privación de libertad comprende las comisarías de policía, cárceles para personas adultas y centros de privación de libertad para menores infractores, cuarteles militares, centros psiquiátricos, centros geriátricos, centros para personas con discapacidades, centros para el tratamiento de personas con consumo problemático de sustancias, ya sea bajo autoridad estatal o privada.

La decisión de priorizar en una primera etapa el monitoreo de los centros de detención de adolescentes privados/as de libertad por disposición de la justicia competente por atribuirsele una conducta tipificada como delito (Infracción), así como las medidas alternativas a la privación de libertad previstas legalmente en el sistema de responsabilidad penal juvenil se tomó en base a dos motivos fundamentales: las denuncias sobre malos tratos a adolescentes privados/as de libertad recibidas por el área de denuncias de la INDDHH y los reiterados señalamientos y preocupaciones manifestadas por los órganos internacionales de control y por las organizaciones sociales y coaliciones dedicadas al monitoreo de la situación de privación de libertad de adolescentes en el Uruguay.

Se ha planificado implementar a corto plazo la incorporación del monitoreo de los lugares de encierro institucional existentes en el sistema de protección donde se alojan niñas, niños y adolescentes.

III. Integración del MNP

El Consejo Directivo de la INDDHH designó a una de sus miembros, la Dra. Mirtha Guianze, como encargada del MNP y asignó para colaborar en la tarea y para coordinar las actividades, a uno de los integrantes del equipo técnico, el Dr. Álvaro Colistro.

El equipo técnico del MNP se constituyó a partir de la firma de un Convenio marco entre la INDDHH y UNICEF en el que acuerdan “colaborar para la conformación de un equipo permanente en la órbita de la INDDHH que tenga a su cargo el monitoreo de las condiciones en las que se encuentran los adolescentes que cumplen una sanción penal privativa y no privativa de libertad, aportando recursos técnicos y financieros a esos efectos”.

En un inicio, en el marco de dicho Convenio, fueron contratados tres profesionales especializados; el licenciado en Psicología Alejandro Santágata , el Psicólogo José Pedro Rossi, la Asistente Social Ana María Grassi y como gestora la licenciada en Ciencias Políticas Lucía De los Bueis. Los técnicos contratados desarrollan sus tareas bajo la exclusiva supervisión de la INDDHH.

Por otra parte, colaboran con el MNP la Asistente Social Milka Perez (integrante del equipo técnico del MNP) y la Dra. Susana Falca (Asesora legal de UNICEF).

El equipo multidisciplinario se integró en diciembre de 2013 y recibe la colaboración de las Cátedras de Medicina Legal y de Pediatría de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República (UDELAR), cuyos técnicos acompañan las visitas en los casos que ello se requiere.

El MNP funciona con autonomía técnica, locaciones y equipamiento adecuados. La INDDHH ha destinado dos amplias oficinas para el desarrollo de las labores planificadas así como también ha dotado al equipo técnico de todos los medios tecnológicos necesarios para la implementación de las visitas de monitoreo preventivo así como otras tareas vinculadas a sus funciones.

Respecto a la incorporación de expertos externos ad hoc, la INDDHH en el marco de sus competencias, se encuentra en etapa preparatoria para iniciar el proceso para la integración de Grupos de Trabajo y/o Relatorías conforme a lo previsto en el artículo 66 de la Ley Nro. 18.446.

Durante la II Asamblea Nacional de Derechos Humanos, realizada en la ciudad de Maldonado, el 31 de mayo de 2013, se desarrolló una sesión temática sobre “Institucionalización, privación de libertad, medidas alternativas y medidas post encarcelamiento para adultos/as, niños, niñas y adolescentes”. El grupo de organizaciones sociales y organismos gubernamentales que la integraron formó dos subgrupos (privación de libertad de personas adultas y privación de libertad de niños, niñas y adolescentes) para analizar las tensiones; contexto, datos e indicadores, actores; estrategias y acciones desarrolladas por las organizaciones sociales; avances y

retrocesos en el accionar del Estado y rol y acciones en que podría contribuir la INDDHH.

Ambos subgrupos elevaron a la INDDHH recomendaciones referidas a la creación de Grupos de Trabajo sobre la temática.

IV. Realización de actividades

1) Planificación

- EL MNP ha elaborado su Plan Estratégico y en él ha incorporado un conjunto de resultados esperados a partir de una línea de base. Ha definido sus productos, indicadores, metas, medios de verificación, hipótesis y riesgos, así como los referentes para cada responsabilidad en el período 2014 – 2016.
- El inicio del trabajo del equipo técnico se realizó con un mapeo exhaustivo de los centros de internación de adolescentes para luego crear una base de datos, elaborar el cronograma de visitas, establecer los protocolos de actuación y realizar los correspondientes informes y recomendaciones.
- En la definición de prioridades se estableció como necesario e imprescindible el análisis de la normativa vigente así como diferentes propuestas a consideración parlamentaria.
- A esos efectos, se estudiará y analizará desde una mirada interdisciplinaria el proyecto de *Código de Responsabilidad Infraccional de Adolescentes* remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 19 de julio de 2013.
- A la fecha el MNP ha realizado un total de 32 visitas a diferentes centros de privación de libertad de adolescentes, tres de las cuales estuvieron exclusivamente a cargo de miembros del equipo técnico de la INDDHH, previo a la constitución del equipo del mecanismo.
- En base a ellas se elaboraron 21 informes que contienen 132 recomendaciones.

2) Metodología de las visitas

Conforme al cronograma realizado previamente, las visitas se diseñan conforme a las características del Centro que se inspecciona.

Se realizan diferentes tipos de visitas: a) de inspección general, b) focalizada en algún punto en particular y c) de rutina.

En una primera etapa se elaboró un cronograma de visitas de inspección que abarca todos los Centros de privación de libertad de adolescentes en diferentes horarios y días de la semana con la realización, en algunos Establecimientos, de dos visitas sucesivas. Dichas visitas han realizado una inspección exhaustiva de todos los aspectos relativos al encierro, profundizando en aquellos temas o puntos previamente definidos o cuando las circunstancias del momento lo ameritaran.

La metodología empleada generalmente cuando se realiza una visita de inspección consiste en:

- grupo de visitas integrado por equipo interdisciplinario (psicólogo, asistente social, médico y abogado) quienes se presentan ante las autoridades;
- división del equipo en dos grupos. Uno de los grupo examina todos los registros, dialoga en profundidad con la Dirección del Establecimiento requiriendo información y recorre determinadas instalaciones como ser la cocina (de acuerdo al horario de la visita se prueba la comida del día) y los espacios asignados para los funcionarios del Centro. El otro grupo -previo a requerir una lista de los jóvenes que se alojan en el Establecimiento distribuidos en las diferentes celdas- recorre todas las instalaciones (celdas, baños, espacios para recreación , educación , lugar para las visitas, patios, biblioteca, etc.); se dialoga en forma separada por cada integrante del grupo con los adolescentes en sus celdas tomando los recaudos necesarios para que no exista la posibilidad de escuchar la conversación, se conversa informalmente con funcionarios y guardias.
- Se realizan entrevistas en privado con adolescentes escogidos de forma tal de mitigar los riesgos de cualquier posible represalia por las informaciones recabadas.
- Los dos grupos toman registro fotográfico de todas las instalaciones, carteleras, registros, etc. Se cuenta con 2 máquinas de video y fotos y una grabadora en cada visita.

3) Reunión semanal del equipo de trabajo

Todas las semanas se realiza una reunión que consiste en:

- a) colectivizar los datos e insumos recabados en cada visita desde la óptica de las diferentes disciplinas y saberes y las reflexiones correspondientes.
- b) Preparar la próxima visita.
- c) Distribución de tareas.
- d) Diseño y estructura de informes pendientes.
- f) Discusión de eventuales recomendaciones.
- g) Ideas que surjan para desempeñar mejor la función
- h) Autoevaluación y autocrítica de las tareas.

4) Elaboración de informes

- Se integra en su elaboración la visión de las diferentes disciplinas en clave de derechos humanos y conforme a la normativa específica.
- Se mencionan los integrantes del equipo del MNP presentes en la visita.
- Se realiza una descripción de la visita y la metodología empleada
- Se expresa lo que se ha constatado en las diferentes áreas (locativas, sanitarias, higiene, educación, recreación, visitas, salud, régimen de convivencia, procesos disciplinarios y sanciones, trato de los funcionarios, personal , capacitación , etc.)

- Se establecen las conclusiones
- Eventualmente se emiten recomendaciones.

5) Recomendaciones

De los informes con recomendaciones emitidas se realiza un proceso de aprendizaje y de autoevaluación donde se definen prioridades conforme a las diferentes realidades. Se ha constatado que existen problemas que se repiten y son prioritarios (hacinamiento, tiempo de encierro, actividades, educación, registración, progresividad, régimen sancionatorio). En este mismo sentido se está priorizando atender las situaciones más urgentes de los adolescentes más vulnerables (como ser los que cuentan con 13 años a 15 años de edad, las adolescentes mujeres y aquellos que se encuentran en establecimientos de máxima seguridad).

6) Seguimiento de las recomendaciones

Se ha planteado a las autoridades la formalización de reuniones periódicas con un integrante del equipo técnico a fin intercambiar opiniones sobre las recomendaciones emitidas por el MNP (discrepancias, viabilidad, oportunidad, prioridades).

V. Cuestiones relativas a la Constitución y al marco legislativo

Si bien el Uruguay ha sancionado la Ley Nro. 18.026 de 25 de setiembre de 2006 de Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el Genocidio, los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, donde se establece el deber del Estado de juzgar los hechos tipificados como delito según el derecho internacional y en especial los crímenes reconocidos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y que su art. 22 define los actos considerados como tortura , no ha incluido especialmente en su legislación interna la tipificación de la tortura como un delito o crimen autónomo.

VI. Sistematización de las experiencias

- A seis meses de funcionamiento, el MNP ha comenzado a sistematizar la información producida. A tales efectos, el equipo realiza reuniones de coordinación, evaluación y devolución posteriores a cada visita, a efectos de sistematizar los aprendizajes y los desafíos.
- El MNP va perfeccionando progresivamente su capacidad de formular, comunicar y dar seguimiento a sus observaciones y recomendaciones.
- Del mismo modo, comenzó a desarrollar un sistema de clasificación, procesamiento y archivo de las respuestas de las autoridades, así como elaborar memorándums de las entrevistas mantenidas con las autoridades y se ha destinado una página web específica para el MNP. En ella puede encontrarse información referida a: qué es el MNP, plan estratégico, equipo, noticias e informes.