

Institución Nacional de Derechos
Humanos y Defensoría del Pueblo



Mecanismo Nacional de Prevención

Respuestas a las preguntas formuladas
por el grupo n° 4 “Consolidación del
Mecanismo Nacional de Prevención” en
la III Asamblea Nacional de Derechos
Humanos



1, El MNP tiene un marco conceptual desde el punto de vista educativo?

La privación de libertad implica sólo la afectación del derecho a la libertad ambulatoria, todos los demás derechos deben ser respetados, protegidos y efectivamente realizados.

El derecho a la educación es un derecho humano reconocido y consagrado en la Constitución de la República. En consecuencia es un derecho fundamental social de prestación. Es un derecho exigible por los habitantes del país en tanto titulares del derecho. Hay una obligación estatal de prestación de servicios de educación a toda persona sometida a su jurisdicción.

Las personas privadas de libertad se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad que dificulta sobremanera el ejercicio de todos sus derechos que no refieran a la libertad ambulatoria. El MNP ha comenzado su labor sobre los adolescentes privados de libertad quienes tienen una doble vulnerabilidad : la derivada de su condición de encierro y la que surge de su edad. Debido a que se encuentran en una etapa especial el proceso de desarrollo de su vida las sanciones que se le aplican cuando infringen leyes penales tienen que tener en cuenta el principio de especificidad y la importancia de lo educativo conforme a lo consagrado en la Convención de los Derechos del Niño (CDN) y el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA). Es por ello que las sanciones penales juveniles se denominan medidas “socio-educativas”.

Cuando las sanciones a los adolescentes son medidas privativas de la libertad, aunque legalmente se denominen “socio educativas” (Capítulo X, III del CNA), el MNP considera que éstas no pueden abarcar, conceptualmente, el universo de lo educativo (en cuanto no se puede concebir lo educativo sin libertad) lo que sí debiera procurarse



es que la sanción tenga la mayor cantidad de contenidos educativos y que la misma esté dirigida a posibilitar la inclusión social.

En su situación de vulnerabilidad de los adolescentes privados de libertad el promover y hacer efectivo el derecho a la educación como prestación a la cual está obligado constitucionalmente adquiere relevancia a fin de disminuir los riesgos de tortura, malos tratos, tratos inhumanos y /o degradantes. La protección y exigencia de cumplimiento de este derecho es de esencia para el desarrollo de la labor MNP en su labor preventiva y, en definitiva, para el logro del objetivo de erradicación de la tortura en el Uruguay.

El marco normativo de la labor del MNP en este aspecto se sitúa en la normativa internacional en base a la Declaración de los Derechos Humanos en su artículo 26 inc.1, la Convención sobre los Derechos del Niño en sus artículos 28 y 40.,Las Reglas de Beijing en su artículo 26, inc. 1 y 6, y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad en su capítulo E artículos 38 al 43; .y en lo nacional el Código de la Niñez y la Adolescencia en sus arts. 89 y 102 inc. 4.

En consecuencia, la óptica del MNP en esta área es la observancia de que el derecho a la educación sea protegido y efectivizado mediante las prestaciones por parte del Estado que lo hagan realizable en todos los Establecimientos de privación de libertad. El contenido socio educativo para el MNP en las sanciones penales juveniles tiene una labor estratégica de reducción de violencias institucionales (fortaleciendo derechos) orientada al objetivo de lograr una mayor inclusión social.

Las recomendaciones en ese sentido van dirigidas a que se promueva la labor educativa en los centros y se trabaje con los jóvenes para que hagan uso de ese derecho.

En el cómo se hace efectivo este derecho dentro de los establecimientos, hay algunos



puntos a considerar especialmente. Preocupa el hecho de que en algunos centros las actividades, de las que pueden participar los jóvenes, no tengan objetivos claros como parte de un proyecto socio-educativo.

Se reconoce como importante que los jóvenes puedan acreditar Primaria y Secundaria durante el período de internación, ya que al egresar con la carga de haber estado privado de libertad tendrá mayores obstáculos en los procesos de circulación social. Una vez que egresen, pueden encontrar obstáculos para incluirse en centros educativos por varios motivos: la dificultad en vincularse a organizaciones, por la discriminación por parte de sus pares, por el hecho de querer estudiar o porque al egresar, muchos de ellos, deben de ser proveedores económicos de sus familias.

Respecto a los talleres es necesario que cada taller tenga definidos: objetivos, actividades, indicadores, resultados esperados, en fin ser parte de una planificación y no sean destinados sólo a “hacer algo”, que no se conviertan en una suma de actividades sin objetivos direccionalizados o sea el brindar una capacitación que les permita insertarse en el campo laboral.

Con este fin cada Centro debe llevar registros de las actividades que realiza cada joven y brindar oportunidad a todos de participar en talleres y no sólo a aquellos que tienen buena conducta.

Asimismo, se debe tener clara definición de lo que cada taller o actividad aporta al joven en el proceso socio-educativo en que se pretende involucrarlo y cuál será el aporte en su vida fuera del centro. Para ello el joven debe estar comprometido en ese proceso y ser protagonista del mismo. Por otra parte, debería darse formación para el empleo como marco de todas las actividades.

Cada Centro debe diseñar e implementar un proyecto socio-educativo que tenga al joven como centro y que esté dirigido a que todas las actividades que se realicen



coadyuven al cumplimiento del mismo. Se debe ser constante en su cumplimiento y flexible para adaptarlo a los cambios cotidianos.

El punto central de todo proceso socio-educativo es que el egreso se prepare desde el mismo día que el joven ingresa. Esto implica que el egreso no sea un programa específico, sino, un enfoque transversal que vaya generando condiciones sustentables para el momento de la salida del joven.

En esta dirección se debería trabajar un plan de egreso que involucre al joven, a su familia o referentes inmediatos y sus redes comunitarias y esto implica una progresión y responsabilidad compartida.

Así la participación del joven en actividades tiene que estar en coherencia con ese plan y debe estar destinada a crear hábitos, constancia y compromiso.

2. Organismo de prevención: ¿Cuál es la formación del personal?

El MNP aún se encuentra en una fase de consolidación y no cuenta aún con personal perteneciente al sector público presupuestado con la garantía de permanencia que ello implica. La INDDHH se encuentra a la espera del llamado a concurso público por parte de la Asamblea General conforme a lo previsto en el artículo 81. Se ha previsto para dicho llamado la asignación de profesionales y especialistas en privación de libertad para el MNP.

Por el momento el MNP es dirigido por la Dra. Mirtha Guianze y el Dr. Álvaro Colistro, los recursos humanos con los que se trabaja hasta ahora son proporcionados por el convenio firmado entre la INDDHH y UNICEF. El personal con el que se cuenta es un Licenciado en Psicología, una Trabajadora Social y 1 Polítóloga y 2 Abogados.

El personal proviene de distintas disciplinas contando con experiencia de trabajo en



privación de libertad, trabajo con adolescentes y poblaciones en condiciones de vulnerabilidad.

Se cuenta con la colaboración de la Cátedra de Medicina Legal y de Pediatría de la Universidad de la República, cuyos técnicos acompañan las visitas en los casos en los que se requiere.

Se exige una capacitación permanente tanto en la interna del equipo enriquecido por el aporte de las diferentes disciplinas como a través de la participación en todas aquellas instancias externas que impliquen insumos que mejoren la praxis del equipo.

2. b ¿Qué prevención se hace en lo institucional? ¿hay factores institucionales que promueven la tortura? ¿cómo lo previenen?

Las instituciones del estado que tienen por función la custodia de las personas privadas de libertad o el mantenimiento del orden están sumamente expuestas a infringir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, e incluso tortura en el afán del cumplimiento de su labor.

Para minimizar estos excesos es necesario la existencia de organismos de control tanto internos –establecidos por las propias instituciones-, como externos, con la adopción de mecanismos de prevención, defensorías del pueblo, la visita de organizaciones internacionales de control y ONG nacionales e internacionales.

El monitoreo, entendido como proceso de visitas periódicas a lo largo del tiempo, es de por sí una labor preventiva por su efecto disuasivo (y en cuanto las visitas no son anunciadas). Complementado con los informes y las recomendaciones a que da lugar permite visibilizar el funcionamiento de los centros en todos los aspectos y desnaturalizar prácticas que se han establecido y que no han sido revisadas ya sea para ratificarlas o rectificarlas. La mirada externa del Mecanismo, con la distancia óptima frente a la realidad de cada centro y de todo el sistema en el que está inmerso y



del que forma parte, habilita el reconocimiento de las buenas prácticas, así como, poner en revisión aquellos aspectos que obstaculizan el cumplimiento de las medidas socio-educativas, todo ello en el marco de los derechos humanos.

El MNP comienza a trabajar en el monitoreo del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes en noviembre del 2013, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en el sistema gestionado por el SIRPA. A nivel de prevención el MNP efectúa recomendaciones tanto a las direcciones de los Centros visitados como a las autoridades del SIRPA

Existen prácticas que por el tiempo se han naturalizado en las instituciones por lo que es necesario que un organismo de contralor inspeccione y elabore recomendaciones para un mejor funcionamiento del sistema.

2.c ¿Hay factores institucionales que promueven la tortura?

Si bien no podemos hablar que desde las instituciones de un Estado de Derecho se promueva la tortura, como tampoco los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sí podemos decir que se identifican algunos factores que de alguna manera permiten que se cometan excesos de diferente tenor.

Con respecto a algunos de los factores que contribuyen a la vulneración de derechos y aumentan los riesgos de malos tratos o torturas se puede destacar el hacinamiento y las malas condiciones edilicias, entre otros.

La estructura física del Centro es un factor determinante que puede facilitar o no la gestión de un proyecto pedagógico y situaciones de tensión, fricciones y violencias. El hacinamiento excesivo puede llevar a multiplicar las posibilidades de conflictos entre pares por la estrecha convivencia, las consecuencias del encierro y la frustración lo



que en determinadas circunstancias obliga a los funcionarios a tomar medidas que a veces llegan a ser agresivas, para poder controlar y dar término a situaciones conflictivas, muchas veces haciendo uso discrecional de los reglamentos internos y vulnerando derechos de los jóvenes internos. Se llega, pues, a priorizar la función de custodia sobre la de educador. Se pudo constatar cómo se prioriza la seguridad antes que el proceso socio-educativo. La aplicación de criterios y medidas de seguridad se deben realizar conforme al principio de proporcionalidad (idoneidad, necesidad y ponderación) que impida la vulneración de derechos. Algunos de los derechos que se afectan pueden ser compatibles con criterios de contención o seguridad cuando las medidas de intervención se realizan luego de un análisis racional y de acuerdo a las pautas que rigen internacionalmente en la aplicación del principio mencionado y cuyo producto sea la elaboración de protocolos de actuación que se realicen para ser aplicados en los casos concretos que se hayan previsto.

El hablar de “estrategias de inclusión social” debe corresponderse con la estructura física de los centros: que no sean estructuras cerradas, que tengan espacios de uso colectivo que permitan la convivencia y el compartir las comidas en grupos así como espacios donde se implementen las diferentes propuestas socio-educativas y laborales.

Otro factor que puede influir en situaciones de malos tratos hacia los adolescentes es la falta de capacitación de los funcionarios lo que conlleva a que la única forma que tienen para manejar conflictos es a través del uso de la fuerza y de amenazas. Carecen de formación en resolución de conflictos a través del diálogo y del establecimiento de relaciones basadas en el respeto mutuo, por lo cual las respuestas se dan a base del uso y abuso del poder que se establece en la relación asimétrica entre funcionario y privado de libertad.

Por otro lado los diversos corporativismos si bien no permiten tácitamente el cometimiento de excesos, igualmente producen verdaderos encubrimientos de quienes puedan llegar a cometerlos, lo que en definitiva aumenta las situaciones de impunidad.



Por último, las dificultades para el acceso a la justicia por parte de las víctimas, teniendo en cuenta que en este caso son personas que se encuentran privadas de libertad y no tienen posibilidad acceder directamente.

2.d ¿Cómo se previenen?

En este aspecto se ha hecho hincapié por parte del MNP.

En primer lugar incrementando los controles fundamentalmente en aquellos sectores vulnerables identificados como más sensibles a ser víctimas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

En segundo término se pretende capacitar en Derechos Humanos a los/as funcionarios/as que trabajan directamente en situaciones de encierro.

Por último, desde el MNP se está impulsando que a las personas que se encuentran privadas de libertad – y puedan eventualmente ser víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes- se les brinde las máximas garantías del debido proceso y puedan acceder a la justicia sin recibir presiones ni amenazas.

Conjuntamente a estos puntos que ayudan a prevenir se promueve la efectiva realización de todos los derechos de las personas privadas de libertad en todas sus facetas, áreas, y en espacios de socialización adecuados. El proteger y fortalecer el efectivo ejercicio de estos derechos tiene efectos preventivos de mediano y largo alcance.

3. ¿Qué potestades tiene el MNP sobre la formación de los responsables del cuidado de las PPL? ¿la INDDHH tiene un área de capacitación para esto?

El MNP no tiene potestades para la formación de las personas asignadas a la custodia, cuidado o educación que quienes se encuentran privados de libertad en el sentido amplio que interpreta el mecanismo.



No obstante, desde el momento que la INDDHH resolvió poner en funcionamiento el MNP con el monitoreo de los centros de privación de libertad para adolescentes dependientes del SIRPA, se puso a disposición de la Comisión Delegada la posibilidad de participar en la formación de Derechos Humanos y tratamiento de los/as adolescentes.

Si bien se ha reiterado la plena disposición del MNP para colaborar en la formación de los/as educadores/as, por el momento no se ha requerido de nuestros servicios. El MNP posee la potestad de recomendar a las instituciones encargadas del cuidado de PPL la capacitación de los operadores, así como la puesta en conocimiento de los protocolos por los que se rige el Mecanismo.

En los informes que se han realizado producto del monitoreo de visitas periódico realizado en los diferentes establecimientos del Sirpa donde se encuentran adolescentes privados de libertad se ha insistido mediante sucesivas recomendaciones en la necesidad de una mayor y mejor capacitación (de carácter inicial y permanente) de los educadores, técnicos, profesionales y todos los operadores del sistema.

En el diseño de la estrategia de trabajo y en el plan estratégico del MNP se prevé la formación permanente del personal del MNP. Para lo cual se realizan instancias de diálogo y discusión de carácter semanal donde se intercambian experiencias e información. Asimismo se invita a diferentes personalidades o actores del sistema que concurren al MNP para transmitir sus conocimientos y experiencias sobre la temática.

Paralelamente la INDDH desarrolla una serie de capacitaciones en el área de Derechos Humanos a diversos sectores que se relacionan y vinculan con la función del MNP lo cual constituye un aporte muy valioso para incorporar en las acciones concretas.



4. ¿Cuál es el presupuesto del MNP?

En el primer presupuesto a la INDDHH se asignaron recursos para todo el funcionamiento. El mecanismo extrae del presupuesto global los recursos suficientes y necesarios. Por disposición constitucional en el presente año electoral (elecciones nacionales en Octubre de 2014) se está impedido de asignar recursos específicos. La Constitución uruguaya establece la asignación de recursos a las diferentes reparticiones del Estado en un presupuesto quinquenal por lo cual no existió este tipo de asignación para el MNP dado su reciente formación. En consecuencia, está proyectado partidas y sus destinos específicos (para el MNP) para el presupuesto que se aprobaría en el año 2015.

4.a ¿Cuál es el apoyo de la sociedad civil? ¿Cómo visibilizarlo?

La sociedad civil ha manifestado el apoyo al accionar del MNP ya sea de forma pública como también, en algunos casos, en forma privada.

No es menor el apoyo que las organizaciones de la sociedad civil han dado al MNP al concurrir a esta instancia en la Asamblea Nacional de Derechos Humanos y participar en el correspondiente grupo de trabajo. En esta última Asamblea

4.b ¿Cómo visibilizarlo?

Las Asambleas Nacionales que la INDDHH son espacios de encuentro de las organizaciones de la sociedad civil y gubernamentales donde se comparte, analiza y discute sobre las diversas problemáticas, expectativas, experiencias y propuestas en lo que refiere a derechos humanos. En estas instancias se da visibilidad tanto al trabajo de la INDDHH como del MNP.

Se están tratando de instrumentar mayores instrumentos y medios para lograr una



mayor visibilidad y promoción del MNP. Como también instancias de dialogo más fluidas con los referentes.

Para la realización de esta Asamblea de Derechos Humanos el MNP, dada su autonomía e independencia, logró su propio espacio de encuentro para el diálogo, intercambio, análisis y discusión con las diferentes organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil vinculadas con la temática de la privación de libertad.

Con algunas de las organizaciones y actores ya se había establecido contactos y con otras se generaron a partir de este encuentro.

Tanto organizaciones que trabajan desde hace años en la defensa de los derechos humanos de los adolescentes privados de libertad como organizaciones que tienen convenio con INAU-SIRPA han aportado y aportan en la construcción y consolidación del mecanismo. Debe destacarse formación de una asociación de familiares de jóvenes privados de libertad que brindan muchísima información de relevancia para ser verificada por el MNP y para elaborar estrategias de intervención.

El MNP tiene definido asumir un rol y papel relevante para operar como un nexo entre la sociedad civil organizada y los poderes públicos a fin de cumplir la labor preventiva en los lugares donde se encuentren las personas privadas de libertad en todas sus facetas y ámbitos.

5. Conocer más sobre el protocolo de aplicación de las visitas, ¿qué se hace después? ¿Qué medidas se toman?

Hablar de monitoreo, según la Guía práctica de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), es hablar del proceso, a través del tiempo, de investigación regular de todos los aspectos referidos a la privación de libertad . Estos distintos aspectos deben ser vistos en una relación de interdependencia: medidas jurídicas y administrativas establecidas y aplicadas en el lugar, condiciones de vida, régimen de detención,



acceso a la atención médica, organización de los detenidos y el personal y relación entre ambos.

Las visitas que se realizan por parte de los equipos del MNP se clasifican en:

- Visita de rutina o inspectiva (Orientadas a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.)
- Visita de seguimiento (con el objetivo de observar si se ha dado cumplimiento o no de las recomendaciones realizadas en las visitas de rutina o inspectivas)
- Visitas especiales (Con la finalidad de constatar situaciones puntuales que puedan configurar tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes siguiendo el criterio del seguimiento de la información colectada. Asimismo, se mantiene el efecto disuasorio.)

En cualquiera de los casos los objetivos que se planteen tendrán directa relación con la conformación de los equipos y la asignación de funciones dentro del mismo. Las bases teórica para el diseño del monitoreo fueron tomadas en líneas generales de la publicación de la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) "Monitoreo de lugares de detención. Una guía práctica." (Ginebra-2004).

El monitoreo incluye, además, la transmisión de los resultados de la investigación y el seguimiento de las recomendaciones dirigidas a las autoridades.

Encontramos, pues, que las visitas a centros de detención son la principal herramienta para el monitoreo y ellas pueden tener distintas funciones.

Está en las bases del establecimiento de los mecanismos el derecho del órgano de visita de elaborar informe y recomendaciones. Frente a este derecho está la obligación de las autoridades a cargo de la detención de considerarlos y dialogar sobre ellos.

Es así que cada órgano de visita debe diseñar su propia estrategia en relación a la



elaboración, presentación de informes y su seguimiento.

Posteriormente a la visita sea cual sea su tipo se confecciona un informe. Éstos informes pueden ser:

- Públicos (Es remitido a las autoridades y posteriormente es publicado en el sitio web del MNP).
- Reservados (Es remitido a las autoridades, no se publica por contener datos sensibles como puede ser nombres de adolescentes o situaciones que sin nombrarlos puede identificarlos).
- Internos (Son informes que se realizan para ordenar y clasificar la información).

En el MNP la elaboración de informes ha llevado y lleva un proceso constante y permanente de aprendizajes para todos los integrantes del equipo.

Se han ido estableciendo pautas en lo que respecta a presentación, redacción, responsables, tiempo de elaboración, puesta a consideración al equipo de visita y coordinadores del MNP, envío a las autoridades correspondientes y recepción de las respuestas para su análisis y compulsa con otras fuentes de información.

Paralelamente se despliega un formato del informe para todas las visitas a excepción de aquellas que han sido para situaciones puntuales y focalizadas.

En el contenido del informe se integra la visión de las diferentes disciplinas que, además de atenerse a la normativa vigente, incorpore una perspectiva de análisis desde los derechos humanos.

El contenido y formato de los diferentes informes son objeto de estudio previo en las reuniones semanales del equipo de modo tal que se puedan ir ajustando a los resultados de las visitas y al logro de una presentación clara, comprensible y abarcativa de los aspectos observados.



Si existieran hallazgos que merecen destacarse, sea por ser buenas prácticas o por aspectos a mejorar, se retoman en las conclusiones y son las bases para las recomendaciones.

Cuando los hallazgos encontrados lo ameriten el MNP se encuentra facultado para emitir recomendaciones de acuerdo a lo previsto en el artículo 19 del Protocolo Facultativo.

Las recomendaciones formuladas en los informes procuran señalar aquellos aspectos que de alguna manera transgreden la normativa nacional e internacional y que de profundizarse pueden configurar situaciones de tratos o penas crueles, humillantes o degradantes y vulnerar los derechos humanos de las personas privadas de libertad como así también todas aquellas situaciones, hechos o actos que pueden incidir para que se produzcan estos actos ilegítimos.

La elaboración de recomendaciones implica definir a qué autoridad le corresponde la responsabilidad de cumplirla: dirección del Centro o Dirección INAU-SIRPA según la entidad de lo recomendado. Por tanto la formulación de recomendaciones forma parte fundamental del monitoreo de centros de detención.

Las recomendaciones deben ser el resultado del análisis interdisciplinario del órgano de monitoreo ya que deben priorizar las acciones que han de ser realizadas. Son la base de la evaluación y el seguimiento tanto para el mecanismo como para las autoridades responsables de los centros de privación de libertad.

A su vez se acompaña dicho informe de un anexo fotográfico. Dependiendo del cariz de la visita estos informes son publicados en la web de la INDDHH o bien se reservan por la información sensible que contienen hasta que se revierte la situación manifestada. Los informes son enviados tanto al centro visitado como a las autoridades del INAU y el SIRPA en el caso de las visitas a Centros de Privación de adolescentes.



En las visitas de seguimiento se toma como base las conclusiones y recomendaciones de la o las visitas anteriores de modo de monitorear aquellos aspectos locativos o que hacen al funcionamiento del centro mediante la recorrida por el establecimiento así como por entrevistas que se mantienen con los adolescentes y funcionarios. Asimismo se mantiene una entrevista con el equipo de dirección del centro para analizar en forma conjunta los avances que se han hecho respecto de las recomendaciones o los obstáculos que han impedido el cumplimiento, sea que ellos provengan del Centro o de la dirección de INAU-SIRPA.

Paralelamente se relevan nuevas constataciones que darán lugar a nuevas recomendaciones sumadas a aquellas que han quedado sin cumplimiento.

A raíz de los diferentes informes elaborados por el MNP, se ha establecido una línea de dialogo con las autoridades del SIRPA a fin de dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones. Se han institucionalizado canales de comunicación, así como reuniones periódicas donde poder evaluar los avances y retrocesos del sistema.

En un primer momento se diseñó un protocolo de visitas a fin de relevar todos los centros de privación de libertad de adolescentes en conflicto con la ley penal por lo cual los informes son más descriptivos que analíticos.

En la actualidad el MNP Uruguay ha iniciado una nueva etapa con visitas más focalizadas a fin de analizar y profundizar sobre las causas que producen un incremento de riesgo de situaciones de mal trato, tortura o malos tratos inhumanos y degradantes. De dichas visitas se derivaran informes temáticos a fin de incidir para lograr las modificaciones legislativas y/o administrativas como en las prácticas institucionales.