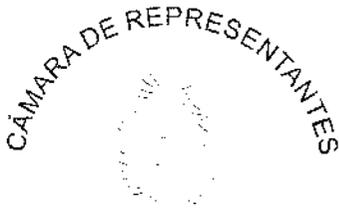


E 076

**INTERCAMBIO INTERNACIONAL EN EL MARCO DEL
PROGRAMA DE LIDERAZGO PARA VISITANTES
INTERNACIONALES SOBRE LA EXPERIENCIA
DE REFORMA PENITENCIARIA Y JUSTICIA
PENAL EN ESTADOS UNIDOS**

**Informe de la señora Representante Lucía Etcheverry, sobre lo
actuado entre los días 25 de julio y 6 de agosto de 2022, en
las ciudades de Washington D.C, Albany, NY y Boulder, CO;
Estados Unidos de América**

Literal P) del artículo 104 del Reglamento



PARTICULAR

Montevideo, 7 de diciembre de 2022

Señor Presidente
Cámara de Representantes
Dr. Ope Pasquet
Presente

De mi mayor consideración:

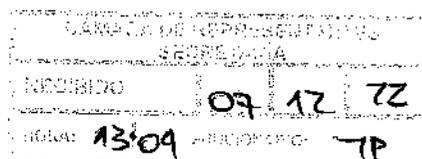
Adjunto a la presente remito a usted informe sobre mi participación en la actividad de intercambio internacional promovido por la Embajada de Estados Unidos en Uruguay, en el marco del Programa de Liderazgo para Visitantes Internacionales sobre la experiencia de reforma penitenciaria y justicia penal en los Estados Unidos.

Fui invitada a la misma en mi carácter de Vicepresidente de la Comisión Especial Seguimiento Situación Carcelaria y el aceptar participar me permitió visitar y conocer las experiencias de Washington D.C., Albany y Boulder.

En tanto solicité oportunamente licencia por tareas inherentes al cargo es que entiendo indispensable hacerle llegar el informe correspondiente.

Atentos saludos,


Lucía Etcheverry Lima
Representante Nacional



Programa de intercambio financiado por la Embajada de EEUU

Reforma penitenciaria y sistema de justicia penal

Actividad desarrollada entre el 25 de julio al 6 de agosto de 2022

Encuadre institucional

El presente intercambio es parte del Programa de Liderazgo para Visitantes Internacionales (IVLP) que financia el Departamento de Estado del gobierno norteamericano.

Son intercambios de 2 a 3 semanas, intensos en encuentros, reuniones, talleres, etc., con diversidad de actores, individuales o colectivos, públicos y privados relacionados con la temática específica que se aborda.

Su gestión se apoya en la participación de organizaciones no gubernamentales, en este caso en particular la responsable de la organización del intercambio en todas sus dimensiones fue American Councils For International Education.

Aspectos organizativos

Corresponde destacar la previsión total de todos los detalles que permitieron cumplir a cabalidad los itinerarios definidos, tanto por parte de la embajada de EEUU en Uruguay como ya en EEUU por parte de la organización local.

Permanente y cordial disposición para atender todas las situaciones a lo largo de los 15 días.

Cobertura permanente de intérpretes, no solo durante el desarrollo de las actividades de intercambio sino durante las horas libres de compromiso de modo de facilitar en forma constante el mejor aprovechamiento durante toda la estadía.

Las actividades se desarrollaron en Washington D.C., Albany, NY y Boulder, CO.

Involucró a actores del sistema político (asesores de senadores del Partido Republicano y Demócrata), investigadores sobre justicia penal y penas alternativas, organizaciones no gubernamentales dedicadas a la justicia penal, defensa del cumplimiento de derechos civiles, activistas de derechos civiles y penas alternativas, docentes universitarios, fiscales generales de condado, organismo asesor del Poder Judicial sobre sentencias, fiscales adjuntos, director y equipo de dirección de carcel de maxima seguridad de Albany, integrantes de agencias federales de financiamiento del sistema penitenciario, integrantes de agencias federales de financiamiento de penas alternativas.

Aspectos programáticos
(extractos y resumen de los intercambios)

Respecto del Programa de IVLP, es considerado como un programa de diplomacia pública, que pretende desarrollar lazos de diálogo y aprendizajes recíprocos sobre buenas prácticas en multiplicidad de áreas.

Considera tanto temáticas tradicionales como emergentes haciendo énfasis en las prioritarias.

El marco conceptual de las actividades fueron desde un panorama de política nacional, federal a lo estatal y local, como información de contexto para dimensionar los aportes de cada delegación con la cual se intercambió.

El sistema federal determinado en la Constitución de la República establece que cualquier poder no otorgado explícitamente en la misma está bajo responsabilidad de los Estados, por lo que la 10a enmienda cobra tanta importancia, *“Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por ésta a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al pueblo”*.

En este sentido el énfasis lo establecen en que *...“los fundadores dotaron a los ciudadanos con libertades y derechos que ningún gobierno podría tocar, eso está en las enmiendas de la Constitución; libertad de expresión, prensa, manejo de armas, garantías judiciales ante la policía”...*

EEUU no es ajeno a la crisis de credibilidad del sistema político, ...“el Congreso es visto con alta estima por apenas un tercio de la población, un 28%, es parte del fraccionamiento político, de la polarización del espectro político, pocos quedan en el centro, ya no llegan a acuerdos donde cada quien deja algo de lo que busca. La Reforma Carcelaria fue uno de los pocos temas en los que llegaron a acuerdos, un ejemplo fue la Ley First Step Act en 2018”.

La polarización política atraviesa a la sociedad en cuanto a la forma y mecanismos en los que ésta procesa, reflexiona y aborda las diferentes dimensiones en lo que hace al tema específico de la política penitenciaria.

Podemos concluir en que hubo unanimidad entre la totalidad de actores que participaron de las actividades de intercambio en que **en la década de los 80 se vivió un “proceso de encarcelamiento masivo” en el país.**

Este “encarcelamiento masivo” fue la respuesta ensayada dentro de una política de combate a las drogas de corte totalmente prohibicionista, que tuvo además un fuerte e inocultable sesgo racial, donde por ejemplo *“...las sentencias mínimas o condenas mínimas para usuarios de cocaína y crack mostraron disparidades raciales. La cocaína en polvo, era un mínimo de 5 años por 100 grs, 5 años por un gramo de cocaína crack. Se percibió que los afroamericanos consumían cocaína crack”*.

La unanimidad en identificar el combate a las drogas y el endurecimiento de las penas con sesgo racial, como un factor explicativo del crecimiento dramático de personas privadas de libertad de EEUU, también tiene su correlato actual en que **se está transitando por parte de las organizaciones y actores entrevistados, un proceso complejo de revisión del sistema de justicia penal en su mayor amplitud. A modo de ejemplo, la duración de las sentencias, la identificación de los delitos específicos, el alcance de la participación de los actores del sistema de justicia federal y estatal, la disminución de la discrecionalidad y el aumento de garantías a quienes ingresan al sistema de justicia, identificación y diferenciación de delitos basados en problemas de salud mental y consumo problemático que no debieran ser objeto de acciones punitivas sino terapéuticas, evaluación y adecuación de medidas alternativas al encarcelamiento, abordaje de procesos preventivos en la comunidad, educación comunitaria, control de aspectos que inciden en los índices de violencia como por ejemplo el acceso libre y la portación de armas.**

Adicionalmente algunas de las organizaciones que incorporan la perspectiva de género en el funcionamiento de la justicia penal en los últimos años identifican un aumento en el porcentaje de mujeres sobre el total de la población privada de libertad donde predominan las condenas por el uso de drogas.

Debe considerarse que también hay impactos de mayor afectación en las mujeres respecto a los derechos que se restringen, por ejemplo si la condena es a nivel federal, no tendrán acceso a ninguna asistencia pública aun cumpliendo la condena.

Resumen conceptual de los ejes de reflexión y acción sobre los cuales transitan actualmente las organizaciones y organismos del intercambio tanto públicas como de la sociedad civil

A- Funcionamiento del sistema de justicia, duración de las sentencias, tipificación de delitos.

Para algunas de las organizaciones, hay un debilitamiento de los soportes comunitarios para quienes atraviesan problemas económicos, mentales, de consumo abusivo. Se pasó de un paradigma de la hospitalización e institucionalización de las personas con problemas mentales a la idea de cerrar los hospitales y propender a centros comunitarios que nunca se concretaron.

Parte de la población que era atendida o contenida en centros de salud u hospitales terminó en las cárceles, lo que también implica una exigencia de dispositivos que no se tienen en los centros de reclusión.

Estados Unidos tiene un presupuesto aproximado de 81.000 millones de dólares destinado al sistema penitenciario, sin embargo no hay un crecimiento de la inversión en servicios sociales y en la generación de mayores oportunidades socio-comunitarias.

Algunos entienden que la red social existente antes de los 80, no se ha vuelto a recuperar.

Actualmente son 2.300.000 las personas encarceladas, de las cuales 200.000 tienen cadena perpetua, incluyendo un número importante de estas últimas, menores de 18 años.

110 prisiones federales, casi 2000 estatales y muchos centros de detención local, tribales, centros de detención de inmigrantes de mayor crecimiento en los últimos años.

“ ... EEUU es un país occidental violento, ...si las cárceles fueran solución a la violencia, las tasas hubieran bajado con el alto encarcelamiento y eso no pasó”.... “el apuro en aumentar la punitividad indica que - la seguridad pública y el combate a la - delincuencia en EEUU es política y no de orden público...”

Un actor relevante en la evaluación y aplicación de sentencias con el objetivo de disminuir la discrecionalidad de los jueces es la **Comisión de Sentencias**, organismo independiente dentro del Poder Judicial, surgido a instancias del Senado en 1984.

Su objetivo es establecer políticas que eviten la disparidad de condenas ante delitos similares, aumentar la transparencia y certidumbre para todos los involucrados en el proceso.

A los efectos de constituirse como herramienta para disminuir la discrecionalidad, sus dependencias técnicas han elaborado una guía abarcativa de la totalidad de condenas como norma, por la cual cada juez pueda auxiliarse para determinar la pena correcta a la situación que enfrenta.

Esta guía tiene una ponderación ajustada según múltiples variables en las cuales los hechos son analizados considerando diversidad de elementos para llegar a una sentencia, que es además pública y comunicable para garantizar que todos los implicados tengan la información para eventuales negociaciones.

Esta Comisión de Sentencias, evaluó la incidencia y los impactos de la Ley First Step Act de 2018, señalando que provocó cambios por el surgimiento de programas para reducir la reincidencia, créditos para disminuir condenas, en cierta forma dando continuidad a la ley de 2010 que denominan como la ley de condenas justas, la que trató que hubieran condenas similares en determinados delitos de drogas con racionalidad.

En la perspectiva de uno de los operadores del sistema de justicia, **esta Comisión genera directrices que aportan a la evaluación y determinación de sentencias más ajustadas a la dimensión de los delitos y sus circunstancias.**

B- Disminución de la discrecionalidad y aumento de garantías a quienes ingresan al sistema de justicia.

El 91% de las situaciones que se dirimen en la justicia penal son procesos negociados en los cuales hay cierta coacción, el rol del fiscal es decisivo al momento de determinar los cargos, por lo cual **“...no se trata de justicia, sino de navegar dentro del sistema para**

que el acusado logre el mejor acuerdo posible... ”, “si optas por ir a juicio, inocente o no, la probabilidad de tener un peor fallo a la justicia negociada es mucho más alta...”

Frente a esta realidad, se desempeñan investigadores académicos, activistas y organizaciones que impulsan un cambio en los procedimientos que brinden mayores garantías a quienes ingresan a este subsistema.

Una de esas garantías es el impulso al juicio por jurado, entendiendo que a partir de estos se alcanzarán cambios en la justicia penal en aras de disminuir la discrecionalidad en la asimetría de la negociación entre acusados y fiscales.

C- Diferenciación de delitos basados en problemas de salud mental y consumo problemático que no debieran ser objeto de acciones punitivas sino terapéuticas.

“Hay una relación directa entre pobreza, desesperanza y delito”, ...”se necesita invertir en la gente”...”las reformas requieren conocer muy bien las condiciones y circunstancias desde las cuales la gente llega a la cárcel”...

Estas frases sintetizan resumidamente la confluencia de afirmaciones respecto a la necesidad de distinguir con mayor precisión las conductas delictivas de aquellas que son derivadas de una interseccionalidad entre salud mental - consumo de sustancias - delito.

Frente a estas situaciones de mayor complejidad, de difícil abordaje, la unanimidad de las opiniones fue que se debe desandar el camino de resolver con la justicia penal problemas de salud pública.

Desde fines de los 90 y en la década siguiente hubo un surgimiento de Tribunales de Droga como medida para instrumentar otras respuestas.

Desde el punto de vista legislativo entre el 2008 a 2010, se acordaron normas que reforzaban este mecanismo, pero también hay una evaluación de que no necesariamente acceden quienes realmente podrían tener en este mecanismo una mejor respuesta.

Hay aspectos instrumentales que vuelven a estas Cortes de Droga como de escasa cobertura y con resultados por lo menos controversiales, no sólo porque los mecanismos para acceder se han vuelto más selectivos, sino por los grados de efectividad en términos de resultados reales.

Los requerimientos que se establecen han ido en aumento y mayoritariamente despegados de las realidades de quienes podrían encontrar en estas Cortes alternativas reales y eficaces a problemas de consumo más complejos, en ese sentido manifestaron por ejemplo la obligación de presentarse semanalmente ante operadores del sistema a quienes residen en lugares cuya distancia y costos de antemano hace presumir el incumplimiento.

Se constata un proceso de sumatoria de hechos y normas que han ido volviendo cada vez más crítico el valor de este mecanismo como alternativa a la privación de libertad.

D- Abordaje de medidas alternativas a la privación de libertad con sustento en organizaciones comunitarias, acciones concretas de educación comunitaria, involucramiento de la sociedad civil en acciones de rehabilitación y reinserción.

Si bien en la casi totalidad de las personas entrevistadas, tanto representantes de organizaciones sociales, como académicas y gubernamentales, surgen comentarios y valoraciones respecto de la polarización política en general y en particular sobre la seguridad pública y el sistema penitenciario, también debe mencionarse que surge con diferentes énfasis en todos, la necesidad de generar alternativas a la prisión.

No todos los delitos deben ser castigados con prisión y no todos quienes están en prisión encontrarán en ella los procesos de rehabilitación ante la conducta "anómica" ejercida.

Algunos señalaron que la pandemia incrementó e hizo más visibles problemas de larga data de salud mental que no han tenido respuesta desde los mecanismos y dispositivos de la política sanitaria.

La pandemia ha dejado en evidencia factores de salud mental que comprometen la vida social y los comportamientos sociales, que no necesariamente configuran delitos, pero que al no existir dispositivos sanitarios, se resuelven con la justicia penal.

El consumo de sustancias y las diferentes miradas, pero sobre una matriz prohibicionista de las drogas, no ha permitido explorar con mayor impacto y masividad, propuestas alternativas. Existen experiencias dispersas basadas en la reducción de daños, más exitosas y de mayor impacto individual y comunitario, pero no logran el salto cuantitativo para su implementación generalizada.

Problemáticas sociales de estas características, **salud mental, aumento del consumo problemático, exclusión estructural de la economía y sesgo racial**, junto a normas habilitantes por ejemplo en la portación de armas, son una combinación compleja que integra la violencia social y los delitos violentos.

Según detallaron algunos de los actores entrevistados, EEUU "**... tiene 330 millones de habitantes y 400 millones de armas, más de un arma por persona en los EEUU**".

La interseccionalidad de estas variables exige una mirada y abordaje multidisciplinario, multidimensional y sobre todo solidez argumentativa, sobre la base de evidencia para la comprensión y aprobación por parte de la sociedad, además obviamente de recursos económicos.

Un ejemplo ilustrativo es el **programa de Justicia Restaurativa del Condado de Boulder, Colorado**, cuya orientación parte de que el delito cometido no es solo una afectación a una persona, sino a la comunidad, a los lazos interpersonales, se afecta también la percepción de la convivencia, asumir y generar escenarios para que quien cometió el delito pueda hablar y quien lo sufrió conocer el contexto, es un proceso de generación de reinserción, de facilitar la oportunidad de entender condicionantes individuales y sociales.

Requiere de recursos económicos, de recursos humanos calificados y de organizaciones sociales con dispositivos específicos para su éxito y por supuesto una definición expresa y clara de qué tipo de delitos se pueden derivar a este programa, que debe rendir cuentas a la comunidad para su fortalecimiento.

“Encarcelar no siempre es efectivo, hay que evitar que se reincida y que la comunidad se sienta más segura ...” frase que bien podría resumir los aportes de aquellos que más desarrollan medidas alternativas, algunas con perspectivas innovadoras y con enorme potencial de generación de conocimientos para el futuro delineamiento de otras herramientas.

No se trata de negar la ejecución del delito, sino de tener sólida base de clasificación y evidencia de la magnitud de los mismos, para determinar qué, cómo, cuánto debe ser la reparación ante la sociedad.

Por supuesto que a la luz de los costos económicos del mantenimiento del sistema penitenciario y de la construcción de más cárceles, se impone reevaluar la política, pero también la necesidad de mejorar como sociedad en problemas estructurales es parte de la ecuación.

Cómo ya fue dicho, en EEUU el gasto del sistema penitenciario es de 81.000 millones de dólares anuales, sería inabarcable la realidad si solo se utilizara la privación de libertad.

Por otro lado una de las agencias federales que gestiona financiamiento para organizaciones estatales y de la sociedad civil en pos de implementar programas alternativos a la prisionización, tanto de corte terapéutico como de apoyo para la reinserción social, con fondos para vivienda, trabajo, educación, etc., administra anualmente 11.000 millones de dólares.

En estas cifras también se expresan y entrecruzan otras tensiones, por ejemplo la gestión privada de los centros de reclusión, según una de las organizaciones de la sociedad civil especializada en el tema, informa que **“...las prisiones privadas en EEUU son un problema, alojan al 8% de los encarcelados... más presencia en cuestiones migratorias, incentiva el capitalismo de los cuerpos, de seres humanos, el fundamento de ese sistema privatiza la salud, la alimentación, las comunicaciones entre encarcelados y sus familias, es una industria enorme”**.

No representan ninguna alternativa, ni desde la gestión ni desde las acciones que implementan, por el contrario desde los representantes políticos con los que interactuamos marcaron con especial énfasis la necesidad desde el sistema político de establecer controles sobre las cárceles privadas, ya que no hay fiscalización desde el Congreso, se desconoce los montos que se les pagan como también el destino de los mismos y mucho menos sus impactos.

En síntesis:

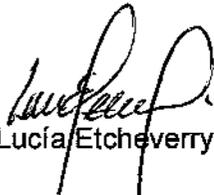
En este marco de intereses contrapuestos, la seguridad humana, la construcción de mejor convivencia, la disminución de brechas estructurales y la mitigación de consecuencias de estas desigualdades estructurales, requiere de la madurez del sistema político, de una fuerte convicción de la sociedad civil para desentrañar la interseccionalidad de variables que afectan las relaciones sociales, poniendo el foco en la mayor especialización de la justicia y en la generación de relaciones colaborativas que puedan discriminar delitos violentos de delitos producidos por la interrelación de discriminaciones socioeconómicas y culturales.

Este desafío conceptual y metodológico es imprescindible para orientar las respuestas que den marco a programas diversos y alternativos, desde la incorporación de tecnología como las tobilleras, a programas de salud mental, de tratamiento de adicciones, de reinserción educativa, de capacitación, de recuperación de derechos civiles y por ende de sustento material a cualquier proceso de asunción de responsabilidades y de rehabilitación.

La fiscalía del Boulder nos decía "...la **seguridad pública es un continuo...**", desde esta afirmación podríamos considerar que por tanto, antes, durante y después es necesario la inversión en el diseño, implementación y evaluación de políticas integrales que articuladamente velen por el real ejercicio de derechos sociales, económicos, culturales, políticos, de lo contrario la fragmentación dejará avanzar la "mercantilización" de la privación de libertad, pero no la seguridad humana y el desarrollo de relaciones de convivencia más armónicas y equilibradas.

Uruguay está a tiempo de revisar sus prácticas de cada vez mayor punitividad, de encauzar un sistema ya hiperhacinado, con experiencias apenas testimoniales de rehabilitación, para recuperar la progresividad de la ley penal, derivar a los sistemas de salud las problemáticas influenciadas por trastornos mentales, invertir en la generación de dispositivos terapéuticos y comunitarios en el uso problemático de sustancias, y sobre todo hacer primar la evidencia para la creación de respuestas a los graves problemas de seguridad humana que vive el país.

Para esto, se necesita voluntad política, acuerdo social, y sobre todo el convencimiento de que la seguridad y la privación de libertad no pueden ser componentes de campañas electorales, abordar el miedo social como el sentimiento decisivo en coyunturas electorales, no aporta a la construcción de una sociedad más segura, de convivencia equilibrada, recoge votos, pero no vidas plenas.


Dip. Lucía Etcheverry

Nota: El presente resumen se realizó a partir de registros propios y del Juez Letrado de Ejecución y Vigilancia, Dr. Diego González, material que se encuentra disponible.