



Políticas italianas para prevenir la Covid-19 y contener su propagación en las prisiones

Antigone

Fundada en 1991, Antigone es una ONG que se ocupa de la protección de los derechos humanos en el sistema penal y penitenciario. Lleva a cabo un trabajo cultural sobre la opinión pública a través de campañas, educación, medios de comunicación y publicaciones, además de su auto titulado examen académico. Desde 1998 también está en funcionamiento un Observatorio de Prisiones Italianas, en el que participan unas 200 personas. De esta forma, Antigone recibió del Ministerio de Justicia autorizaciones especiales para visitar prisiones con el mismo poder que la ley otorga a los parlamentarios. Los observadores de Antigone también pueden entrar en las prisiones con cámaras de vídeo. Cada año, el Observatorio de Antigone publica un Informe sobre el sistema penitenciario italiano. Desde 2009, Antigone tiene autorización para entrar también en todas las instalaciones de detención juvenil de Italia. Gracias a un Defensor del Pueblo que ella instituyó, Antigone recopila denuncias de prisiones y comisarías de policía, y media con la Administración para resolver problemas específicos. Además, los abogados y médicos de Antigone intervienen en algunas prisiones italianas dando sugerencias y supervisando las condiciones de vida. Antigone también lleva a cabo investigaciones sobre malos tratos, ocasionalmente participa formalmente en los juicios relacionados y dirige un Observatorio Europeo de prisiones en el que participan nueve países europeos, y recibe financiación de la Unión Europea.

1. *Nota Esta declaración jurada relata las medidas adoptadas por las instituciones italianas en orden cronológico. Las consideraciones finales pueden encontrarse en los párrafos 11 y 12. Entre el 22 de febrero y el 13 de marzo, se emitieron varios decretos y reglamentos internos. A medida que la necesidad de prevenir la propagación del virus se hizo más convincente, estos documentos se volvieron cada vez más detallados y específicos. Además, al principio, algunas de las regulaciones (cuando se indica) se aplicaban solo a algunas partes del norte del país, mientras que a partir del 8 de marzo se ordenó el bloqueo en todo el país.*



- 2 El 22 de febrero, el [Departamento de Administración Penitenciaria](#) (DAP) y el [Departamento de Justicia de Menores y Medidas Comunitarias](#) (DGMC) formularon dos recomendaciones similares en las que se afirmaba que todo el personal residente en las ciudades donde se concentraba el virus¹ (en ese momento el bloqueo estaba establecido sólo en algunas zonas rojas de toda la ciudad) no debería ir a trabajar. También se negó el acceso a voluntarios, familiares y otros profesionales que residían o vivían en esas zonas. Los traslados de detenidos hacia y desde las Regiones Judiciales² de Turín, Milán, Treviso, Bolonia, Pontremoli y Florencia fueron interrumpidos. Se dieron orientaciones para seguir las indicaciones dadas por el Ministerio de la Salud y las recomendaciones de la OMS.
- 3 El 24 de febrero, el Ministro de Justicia estableció con un [Ordenamiento Interno](#) un grupo de trabajo cuyos miembros eran los jefes de todos los Departamentos de Justicia (entre los cuales estaban los jefes del DAP y del DGMC).
- 4 El 25 de febrero, el DAP emitió [una Nota Interna](#) en la que se prescribía lo siguiente. Todos los directores de los Institutos Penitenciarios y los directores de las Regiones Judiciales tenían que ponerse en contacto con las autoridades locales de Salud para recibir instrucciones sobre cómo seguir el reglamento interno del Ministerio de la Salud [n.5443 de 22 de febrero de 2020](#), que daba indicaciones sobre la definición de un caso de Covid-19, de un caso sospechoso y de un contacto cercano, y orientaba los procedimientos a seguir en cada caso, los procedimientos de limpieza de todos los entornos, la manera correcta hacerle pruebas a un caso sospechoso, y la lista de los laboratorios que podían realizar pruebas.
El DAP también dio la indicación a los institutos penitenciarios de crear el espacio necesario para la eventual necesidad de aislar casos de detenidos positivos. Además, agregó que los detenidos recién llegados tenían que someterse a un pre cribado y que el Departamento de Protección Civil (Dipartimento della Protezione Civile) estaba disponible para proporcionar carpas de cribado donde los profesionales de la salud pudieran llevar a cabo las medidas necesarias. Por lo tanto, los jefes de las Regiones judiciales tuvieron que hacer un estudio sobre las necesidades de su región y presentar un informe al Departamento para que se pudiera activar una cooperación con Protección Civil.
En el caso de **un detenido sintomático**, la regulación interna indicaba que se debía seguir la regulación interna del mencionado Ministerio de Salud (válida para todas las personas, no

¹ Codogno, Castiglione d'Adda, Casalpusterlengo, Fombio, Maleo, Somaglia, Bertonico, Terranova dei Passerini, Castelgerundo, San Fiorano (provincia de Lodi), y Vo' (provincia de Padova).

² Proveditorati regionali - es decir, los territorios en los que el Estado italiano está dividido para los fines de administración de justicia. A veces corresponden a regiones (incluso si son entidades completamente diferentes), pero a menudo incluyen más regiones o solo partes de ellas.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.62275849

e. mail: segreteria@antigone.it

[Sostieni Antigone con il 5X1000](#)

[CF 97117840583](#)

www.antigone.it

para detenidos en específico), que indicaba que el médico tenía que visitar al paciente, informarlo a los Números de Emergencia y al Departamento de Enfermedades Infecciosas, aislarlo y desalentarlo a ir al hospital a menos que los Números de Emergencia así lo recomendaran. Según la normativa interna del Ministerio de Salud, los traslados a los hospitales debían realizarse siguiendo un procedimiento específico que debía planificarse entre el punto de partida y el hospital de llegada.

En el caso de **un detenido con síntomas más ligeros o que hubiera estado en contacto con una persona positiva pero que con resultado negativo en la prueba de Covid-19**, la situación tenía que ser evaluada por el médico y el Departamento de Salud Territorial.

En caso de **un detenido asintomático positivo**, debía aislarse durante catorce días y estar bajo vigilancia activa por parte del médico de la prisión.

El reglamento interno del DAP añadía que la solicitud de equipos de protección personal debía realizarla directamente el DAP y que las regiones judiciales debían evaluar las necesidades cuantitativas (especialmente para el personal que realiza tareas de recepción).

Si el **personal de los institutos penitenciarios experimentara síntomas** relacionados con Covid-19, se debía informar inmediatamente a los Números de Emergencia y al Director de la unidad. Si los síntomas se manifestaran en el trabajo, tenían que informar al personal de salud del instituto.

5. El 26 de febrero [el DAP emitió otra nota](#) con medidas más estrictas a las regiones judiciales más afectadas por el virus³. En particular:

- Se suspendieron las actividades en las que era necesario el contacto con el exterior;
- Se suspendieron las actividades de trabajo fuera del instituto y las actividades de trabajo realizadas dentro del instituto que requirieran la entrada de personal externo;
- Las visitas familiares fueron sustituidas por videollamadas (Skype) y llamadas telefónicas, que podrían durar más de 10 minutos por semana.

Las regiones a las que se dirigió este reglamento lo aplicaron rápidamente, mientras que en las demás regiones, los demás jefes de las regiones judiciales y los directores de institutos eligieron tomar las medidas que estimaron necesarias. En los días siguientes, las restricciones no se adoptaron de manera homogénea en todo el territorio italiano y Antigone recibió información sobre las actividades y visitas familiares suspendidas, incluso en las zonas en las que el virus no estaba presente, causando una gran confusión y pánico entre la población detenida y los miembros de sus familias.

³ Regiones de Piemonte, Liguria, Lombardía, Véneto, Friuli Venecia Julia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marzo, Toscana, y Sicilia.



Antigone Onlus

- 6 El 5 de marzo, [Antigone presentó](#) a la atención del Ministro de Justicia, Bonafede, y al Jefe del Departamento de la Administración Penitenciaria, Basentini, algunas propuestas urgentes para aumentar las posibilidades de que los presos mantuvieran contactos con sus familias. Contactos que son inevitablemente diferentes de una visita familiar. Antigone propuso aumentar el número de llamadas para cada preso (la ley penitenciaria generalmente permite una llamada telefónica por semana durante 10 minutos) sugiriendo permitir una llamada telefónica por día, y usar tanto como sea posible Skype (o WhatsApp) para hacer videollamadas. Las videollamadas no debían reemplazar las llamadas telefónicas, sino las visitas familiares.
7. Mediante el [Decreto Ministerial de 8 de marzo](#), el Consejo de Ministros ordenó la suspensión total de las visitas familiares en todo el país (las visitas en persona eran una excepción y debían autorizarse) e indicó a todas las instituciones penales que aumentaran el acceso a las llamadas telefónicas de los presos y permitirles que hicieran videollamadas a sus familiares. No todas las instituciones se adaptaron rápidamente a estos cambios. También se recomendó aislar a todos los detenidos sintomáticos recién llegados y considerar la posibilidad de detención domiciliaria en lugar de conceder licencias para regímenes de semilibertad. [Con un mensaje de vídeo, el presidente de Antigone](#) instó a los directores de las prisiones y a los jueces de vigilancia a poner en práctica todo el Decreto Ministerial y a aliviar la tensión en los institutos penitenciarios. Además, a pesar de todos los reglamentos internos, se instó a los directores de las prisiones a que discutieran abiertamente y explicaran a los detenidos la necesidad de las medidas y la gravedad de la situación. Una de las razones de las sublevaciones que tuvieron lugar entre el 7 y el 9 de marzo podría ser la falta de comunicación entre la dirección de la prisión y los detenidos. Hubo sublevaciones en 49 institutos penitenciarios que tuvieron como resultado el fallecimiento de 13 detenidos por sobredosis. En otros casos, Antigone recibió información sobre los diálogos y reuniones realizados para informar a los detenidos sobre las medidas que debían adoptarse y sobre las medidas para contrarrestar las restricciones. En estos casos, la tensión se alivió y las protestas terminaron rápidamente.
- 8 A raíz del Decreto Ministerial, con [una nota del 13 de marzo](#), el DAP dio nuevas instrucciones operativas para la prevención del contagio. En primer lugar, alentó la adopción de protocolos con los Departamentos de Salud Territoriales. En cuanto a los reclusos recién llegados, debían realizar una visita al médico de la prisión antes de ingresar y el médico debía decidir si el detenido debía ser aislado o no. El aislamiento debía tener lugar en una celda individual con instalaciones sanitarias. Con relación a los detenidos que ya estaban en el instituto:
Si presentaran síntomas típicos de Covid-19, debían ser visitados por el médico de la prisión, él o ella y sus compañeros de celda. Si hubiera elementos para



Antigone Onlus

sugerir que era necesario hacerle pruebas para Covid-19, las pruebas debían ser arregladas y llevadas a cabo por el Departamento de Salud Territorial. Si el resultado fuera positivo, el personal de salud junto con el médico de la prisión, evaluarían la salud del recluso y decidirían si organizar un traslado al hospital o aislar al recluso en la prisión. Si la prueba resultara negativa, el detenido permanecería en aislamiento hasta que el personal médico lo considerara necesario.

Con respecto a la policía penitenciaria, este reglamento interno establecía que, al igual que otros profesionales, se les considerara personal esencial y, por lo tanto, debían seguir trabajando incluso si se sospechara que eran positivos para el virus o si hubieran entrado en contacto con una persona enferma; sin embargo, era esencial que no entraran en contacto con los detenidos. A pesar de ello, en el caso de síntomas de Covid-19, tenían que abstenerse de ir a trabajar a los institutos penitenciarios y, si los síntomas aparecieran en el trabajo, tenían que salir de la prisión inmediatamente.

En el mismo reglamento interno también se establecía que en la categoría "Eventos críticos"⁴, todos los casos de Coronavirus (sospechosos o confirmados) debían ser reportados tanto en el caso de los detenidos como en el del personal, para tener un registro completo de todos los casos en todo momento. En el caso de los detenidos, era necesario informar lo siguiente: fecha de entrada en la prisión, celda, compañeros de celda, eventual participación en actividades grupales, aislamiento de salud precautorio, tipo de medidas adoptadas, hospitalización.

En el caso del personal, era necesario informar, tipo de trabajo realizado, contactos con otros funcionarios o detenidos, si estaban alojados en cuarteles, tipo de medidas adoptadas, aplicación de detención domiciliaria, hospitalización.

El DAP reveló el número de reclusos infectados solo en intervalos prolongados. La fuente de información más importante fue la NPM italiana (Garante Nacional de los Derechos de Personas Detenidas o Privadas de Libertad Personal), que publicó diariamente (ahora periódicamente) actualizaciones sobre la situación de la pandemia en los centros de privación de libertad. [Las actualizaciones también están disponibles en inglés.](#)

Hubo algunos casos de contagio en las cárceles, dos de ellos en Milán y Turín. En Milán – San Vittore, la administración penitenciaria involucró a profesionales, médicos sin Fronteras (MSF), para manejar el brote en el instituto. MSF asumió y afrontó el desafío con mucho gusto, creando una sección Covid-19 en la prisión. En el modelo adoptado en Turín para todos los detenidos que dieron positivo al virus (también los asintomáticos), se presentó una solicitud de liberación al Juez de Vigilancia (jueces que dan una visión general de la ejecución de las sentencias y que toman la decisión de conceder medidas alternativas a la detención) independientemente de sus condiciones de salud reales, y no necesariamente aislarlas. Sin embargo, es una situación difícil de manejar

⁴El registro Eventi cripi es un registro interno de la Administración Penitenciaria, en él, se registran eventos críticos como sublevaciones, huelgas de hambre, incidentes violentos, auto-daño y suicidios. El contenido de este registro no es secreto y los datos agregados pueden revelarse si se presenta una solicitud.



Antigone Onlus

Via Monti di Pietralata 16 - 00157 Roma

Tel. +39.06.4511304 Fax +39.06.62275849

e. mail: segreteria@antigone.it

Sostieni Antigone con il 5X1000

CF 97117840583

www.antigone.it

cuando los reclusos infectados son muchos. Desde el comienzo del brote de virus hasta 22 de mayo, alrededor de 300 detenidos habían sido infectados; sin embargo, alrededor del 20 mayo el número real de detenidos infectados era de 119 (de los cuales 2 estaban hospitalizados). Ese mismo día, entre el personal que trabaja en las prisiones, había 162 casos positivos. Un total de 4 reclusos y 4 miembros del personal murieron a causa del virus. Gracias a las medidas de aislamiento, la gran mayoría de las cárceles no ha tenido ni un solo caso, mientras que como se mencionó anteriormente, en los institutos donde el virus logró propagarse, el número de casos fue muy alto (por ejemplo, en Verona, hubo 29 casos y en Turín 67) comparado con el resto del país.

9. En [el decreto-ley de 17 de marzo](#), los artículos 123 y 124, tenían por objeto reducir el número de personas en las cárceles. En particular, el artículo 123, que trata de la detención domiciliaria. Para detención domiciliaria, las condiciones que deben satisfacerse son las siguientes:

- menos de 18 meses de condena por cumplir;
- si faltaran entre 7 y 18, se necesitaba monitoreo electrónico. Los detenidos podrían ser excluidos por:
 - haber sido condenados por delitos contenidos en el artículo 4 de la ley penitenciaria (por ejemplo, organizaciones delictivas, delitos contra niños, corrupción);
 - estar sometidos al régimen del artículo 14bis de la ley penitenciaria (sometidos a una vigilancia más estricta);
 - son delincuentes habituales o redelincuentes;
 - no tienen un hogar que satisfaga los requisitos de detención domiciliaria;
 - su casa es la misma donde viven las víctimas de su crimen.

El artículo 124 permitía a los detenidos en semilibertad (es decir, los que pasan el día fuera de la prisión por motivos laborales o educativos y vuelven a entrar por la noche) pasar la noche en casa.

La necesidad de reducir el número de detenidos fue claramente entendida por las autoridades, ya que el sistema penitenciario estaba muy saturado (con una tasa de ocupación oficial del 120% y una tasa no oficial del 130%), y una infección habría transformado las prisiones en leproserías, algo que habría pesado en los Sistemas Territoriales de Salud. A finales de febrero, había más de 61 mil detenidos y a mediados de mayo eran 52600: 8551 detenidos menos (-13.9%). La disminución en el número se debió en parte a un menor número de personas que ingresó a las prisiones y a un mayor número de personas que accedieron a detención domiciliaria. Sin embargo, es importante señalar que muchos de ellos recibieron detención domiciliaria gracias a la ley anterior; hubo 3282 detenidos liberados entre el 18 de marzo y el 15 de mayo gracias al artículo 123 (919 de los cuales con monitoreo electrónico). La labor de los jueces de vigilancia fue clave para reducir la población carcelaria.



Antigone Onlus

10. El 24 de marzo, [el Ministro de Justicia, Bonafede, declaró](#) en el Turno de Preguntas de la Cámara de Diputados que se habían distribuido 1600 teléfonos inteligentes a los institutos penitenciarios y que se estaban a punto de comprar otros 1600 para garantizar más contactos telefónicos con las familias, ya que las visitas familiares estaban suspendidas.

11. Lecciones clave para otras jurisdicciones:

- a. Aislar las cárceles del mundo exterior funciona, pero es necesario contrarrestar las restricciones adicionales del régimen penitenciario con la posibilidad de reuniones familiares virtuales más frecuentes, para reducir la tensión.
- b. Si el virus entra en las prisiones que se caracterizan por hacinamiento y condiciones insalubres, se va a propagar y será muy difícil detenerlo.
- c. La reducción de la población carcelaria permite el distanciamiento social y la institución de celdas para el aislamiento de casos sospechosos.
- d. La tecnología no es una herramienta peligrosa. Incluso si la tecnología no puede sustituir las visitas familiares en persona u otras actividades, puede usarse para ayudar a mantener los lazos familiares y para potenciar otras actividades (por ejemplo, actividades educativas que impliquen la entrada en las prisiones de maestros y profesores).
- e. Informar a la población detenida sobre la necesidad de las medidas es un elemento clave para obtener cooperación y evitar incidentes violentos.
- f. Es probable que una población carcelaria infectada afecte gravemente a los hospitales locales, seguramente ya sobrecargados con casos críticos de Covid-19.

12. Desafíos para otras jurisdicciones:

- a. Encontrar el equilibrio adecuado entre la necesidad de prevenir la propagación del virus y la imposición de nuevas medidas restrictivas a la población detenida.
- b. Enmarcar la reducción del hacinamiento como una política de inclusión social (es decir, la liberación de los detenidos no debe estar dirigida únicamente a enfrentar la Covid-19, sino que también debe tener el objetivo a largo plazo de reintegrar a las personas a la sociedad).
- c. Encontrar una solución a la escasez de equipos de protección personal para el personal y los detenidos.
- d. Establecer un protocolo de cooperación entre los servicios de salud y los servicios penitenciarios.

Roma, 05/06/2020



Presidente de Antigone
Patrizio Gonnella