



# Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2021

# **Derechos Humanos en el Uruguay**

Informe 2021



# Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2021



*Servicio Paz y Justicia - Uruguay*



© Edición: diciembre de 2021  
Servicio Paz y Justicia | SERPAJ Uruguay  
Joaquín Requena 1642  
11.200 Montevideo, Uruguay  
Tel. +598 2408 5301

serpajuy@serpaj.org.uy  
www.serpaj.org.uy



**You**Tube SERPAJ Uruguay

**Linked**in SERPAJ Uruguay

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay  
Informe 2021  
Montevideo, Uruguay

ISBN: 978-9974-564-50-3



Esta publicación fue apoyada por la Fundación Rosa Luxemburgo con fondos del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Las opiniones vertidas en este informe son de absoluta responsabilidad de los autores.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que sea citada la fuente.



## **Consejo Editor**

Ana Aguerre, Camila Brusoni, Florencia Casarotti, Ignacio Salamano, Tamara Samudio, Andrea Sorondo y Mauricio Vázquez.

## **Homenajes**

Sylvia Montañez Fierro, Enrico Irrazábal, Ana Aguerre, Tabaré Jorge Conde.

## **40 años de Serpaj Uruguay**

Gabriel Delacoste, Amparo Rodríguez, Esteban Schroeder, Laura Amaya, Mauricio Vázquez

## **Derechos civiles y políticos**

Francesca Lessa, Micaela Boiani, Carolina Carretero, Patricia López Melo, Paola Lorenzo, Graciela Montes de Oca, Malena Laucero, Efraín Olivera, Mercedes Cunha, Rodrigo Barbano, Mariana Risso, Colectivo Gol a la Impunidad, Raúl Olivera, Pablo Chargoña, Rodrigo Rey, Gabriel Tenenbaum, Ignacio Salamano, Mauricio Fuentes, Nilia Viscardi, Fabiana Espínola, Joaquín Gamba, Victoria Muraña, Emilia Pérez, Rodrigo Mariotta, Tamara Samudio, Andrea Sorondo, Daniel Zubillaga, Rosana Abella, Macarena Gómez.

## **Derechos económicos, sociales y culturales**

Rodrigo Alonso, Gabriel Oyhantçabal, Juan Geymonat, P.R.O.F.A.S., Colectivo docente agremiado APSJ-FeNaPes, Sandra Leopold, Gustavo Machado, Ana Laura Cafaro, Carla Calce, Yoana Carballo, Dorelí Pérez, Cecilia Silva, Alicia Deus, Comité de los Derecho del Niño - Uruguay, Colectivo Ovejas Negras, Leticia Pérez, SolidaridadUy, Andrés del Río, Mauricio Vázquez.

## **Anexo Legislativo**

Laura Bálamo

## **Diagramación**

Equipo de diseño de Tradinco S.A.

## **Fotografía de tapa**

Santiago Mazarovich

## **Fotografías de interior**

Santiago Mazarovich, Martín Varela Umpierrez, Martha Passeggi, Florencia Lemos, RebelArte, Héctor Tierno, Francesca Lessa, Vannina Gonzo, Rodrigo Vam, Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos.



# Introducción

*Que nuestra juventud esté alerta. Que jamás sacrifique su conciencia y su memoria sobre el altar de los intereses menores, sean partidarios, ideológicos o el conformismo*

Uruguay Nunca Más - SERPAJ 1989

La crisis socioeconómica y sanitaria experimentada en 2020 se profundiza en el presente año, enmarcada en el retroceso del Estado social a través del desmantelamiento de políticas sociales, educativas y de protección, y el fortalecimiento del Estado policial, de control y de castigo selectivo.

Se han agudizado las desigualdades estructurales en la población uruguaya: entre 2019 y 2020 un total de 100.000 personas pasaron a residir bajo el umbral delimitado por la pobreza monetaria. Entre ellos, 35.000 son niños, niñas y adolescentes. La respuesta neoliberal del gobierno apuesta a la liberalización económica, con el consecuente efecto de flexibilización del mercado laboral y la caída del salario real; y la disminución del gasto público, en particular el gasto público social, ante el cierre de oficinas territoriales y programas sociales de atención a población en situación de vulnerabilidad (como Uruguay Trabaja, SOCAT, ETAF, o Impulsa, entre otros).

Las múltiples redes organizadas en ollas populares o merenderos asentadas en diversos puntos del país, las miles de canastas y viandas provistas a buena parte de la población, dan cuenta del profundo impacto que este contexto genera en la economía de muchos hogares, así como del rol vital que la solidaridad organizada ha cumplido en hacer frente a la crisis socioeconómica, y en garantizar el acceso a un derecho básico y fundamental como la alimentación.

El año en curso nos encuentra con más de 6.000 muertes con diagnóstico de COVID-19. En marzo, el Grupo Asesor Científico Honorario (GACH) recomendaba al gobierno tomar medidas tendientes a reducir la movilidad. “Blindemos abril” fue la consigna... pero no se blindó abril, tampoco mayo, ni junio; meses donde se reportó el mayor número de fallecidos<sup>1</sup> por esta enfermedad.

El discurso consolidado bajo el término “libertad”/“libertad responsable” disfraza una mirada autoritaria sobre la decisión de quienes pueden ejercer el derecho a la libertad de expresión, de reunión, de protesta social. Acciones como la reglamentación del artículo 38 de la Constitución sobre el derecho a reunión, que fue discrecional y suspicazmente utilizada para beneficio discursivo del gobierno, así como la aplicación efectiva de los artículos de la LUC referidos a la protesta social, delitos en el intercambio con la policía (agravio a la

---

<sup>1</sup> Por decisión del Consejo Editor la redacción a su cargo utiliza lenguaje inclusivo, dejando a criterio de los autores de cada artículo su utilización.



autoridad policial, desacato o resistencia al arresto), atentan y penalizan la libre expresión, circulación y protesta.

Sin embargo, de la mano de la lucha de la izquierda social movilizadora, se ha puesto en la agenda pública el debate sobre las implicancias de la LUC y dar batalla a la regresión de derechos que ésta expresa. Gran parte de este año estuvo signada por la recolección de firmas por parte del movimiento social para la derogación de la LUC. La propuesta para derogar 135 artículos alcanzó el número necesario de firmas para llevar a cabo el referéndum que se realizará el próximo año.

Los 40 años de SERPAJ no son un casual y descontextualizado aniversario. Nos encuentra en una urgente necesidad de realizar una crítica revisión histórica de todo lo que está vigente del autoritarismo, neoliberalismo y conservadurismo. Vigente en el Estado, en sus instituciones, en la comunidad; en nosotros.

Las violencias institucionales que acarreamos del pasado, que parecen recrudecer en tiempos presentes, sólo hacen más visibles aquellos resortes de la impunidad de ayer, que arrastramos desde la transición democrática. Nuestra democracia actual sostiene prácticas y fundamentos de necesaria revisión.

En una agitada América Latina, la avanzada de la marea neoconservadora de las “nuevas” derechas también ha llegado al Uruguay. Somos testigos del aumento de discursos y acciones libertario reaccionarias, con una retórica agresiva y totalizante que confronta y niega derechos reconocidos, así como logros sociales alcanzados por sectores históricamente vulnerados.

# Homenajes





Foto: Archivo SERPAJ

## Palabras / imágenes para nunca olvidar a Miguel Scapusio

### Para no olvidarnos de nosotros

Prof. Adj. Mag. Ps. Sylvia Montañez Fierro<sup>1</sup> | Prof. Mag. Ps. Enrico Irrazábal<sup>2</sup>

Dicen que una persona es lo que realiza, que un sujeto perdura en los demás, que un individuo debería hacer lo que piensa y decir lo que hace. Miguel tenía esa efectuación de tensor, de intensidades, capacidad de producción subjetivante y de entender, entendernos, dejar de ser personas, sujetos/as e individuos/as para ser potencia, pasiones alegres, realizar, hacer lo que se piensa, perdurar, pura subjetivación.

Miguel es impulsor y una referencia de la Psicología Social crítica del Río de la Plata. Fue fundador del Centro de Formación, Investigación y Asistencia en Psicología Social “Enrique Pichón-Rivière”, activo participante de la Sociedad Uruguaya de Terapia Familiar,

<sup>1</sup> Instituto Fundamentos y Métodos en Psicología, Facultad de Psicología, Universidad de la República.

<sup>2</sup> Decano de Facultad de Psicología, Universidad de la República.

Grupos e Instituciones, integró el Centro Internacional de Investigación en Psicología Social y Grupal, transitó por la Sociología Clínica, desarrolló pensamiento Esquizoanalítico.

Profesor universitario inquieto participante en la transformación y creación del Instituto de Psicología Asimilado a Facultad de la UdelaR. Integrante de la comunidad de Psicología Social, docente de la materia Equipos Interdisciplinarios II del Plan EUP, más tarde profesor de la Cátedra Libre de Derechos Humanos.

Psicoterapeuta de larga trayectoria, con una capacidad analítica asombrosa; miembro del Servicio de Rehabilitación Social (SERSOC), que integraba la Red Latinoamericana y del Caribe de Instituciones de Salud contra la tortura, la impunidad y otras violaciones a los derechos humanos. Integrante de todos los días del Servicio de Paz y Justicia.

Un militante en la resistencia a la dictadura, un ciudadano comprometido con la democracia y los otros, un universitario ético, político, responsable, diríamos, más que con la salud mental, con una vida digna, con el buen vivir ancestral y contemporáneo. Tenía claras, insistentes, potentes ideas desmanicomializantes, sumergido en el torrente del movimiento por la salud desde el Frente Antimanicomial. Empujaba con todas sus fuerzas para que la Ley de Salud Mental se implemente, no hay tiempo, es ahora. Así combinaba y conectaba sus tareas con Facultad de Psicología, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Atento lector, revisor y asesor del Proyecto de Especialización en atención psicoterapéutica a víctimas del terrorismo de Estado, en proceso de aprobación en Facultad de Psicología de la UdelaR, en la cual sería docente. Miguel es de esos seres que en el momento culminante de su vida nos revela y conecta con el valor y el sentido de su existencia.

Miguel se enojaba frente al avasallamiento de derechos y tenía una calma pasmosa para escuchar y hablar trabajando cada idea como un artesano, para darle un último toque. Siempre atento a lecturas recientes de autores actuales, iba y venía de los clásicos, a escuelas, editoriales, grupos de discusión de acá y del exterior, pocos centrales, bastantes marginales. Se quedaba ahí pensando, mascullando, rumiaba un concepto, hasta que lo metía ahí, justo, inexorable e inapelable. ¿Calzaba justo? No, el concepto no calzaba, armaba la hendidura, trabajaba la escena.

Escribía y compartía, pero exigía después un comentario, un comentario inteligente y áspero, no era para asentir, sino para discutir y pensar, dudar, complejizar. No había tregua, porque los desafíos que nos impone el capital requieren eso para escapar, escapar, escapar y agrietar. Escapar, escapar, scapar, scapusio...

No era posible escapar de esa mirada profunda que hacía sentir que en ese estar juntos/as, pensando, trabajando se jugaba la vida a cada instante.

Compartimos largas horas de trabajo en equipo. Abordamos el análisis de los grupos terapéuticos con los niños del exilio, con los hijos de liberados, con sus padres, de la re-

flexión sobre investigaciones y tesis en Memoria y Derechos Humanos. Aquellos trabajos grupales nos cuestionaban, asistíamos después, desbordadas de dudas a encontrarnos con Miguel para reflexionar sobre la experiencia vivida.

Su calidez, su firmeza y flexibilidad, sus silencios prolongados en que masticaba las ideas que le venían a la cabeza, sus reflexiones iban al hilo con el entramado de las vivencias de aquellos encuentros que abrían más interrogantes que certezas.

Y sin embargo... seguimos conversando contigo, seguimos siendo lo que somos con otras y otros transgeneracionalmente.



Foto: Archivo Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos-Desaparecidos

## El dolor de cada pétalo...

Ana Aguerre<sup>1</sup>

La novecita del jueves 25 de marzo, en esa dualidad de profundísima tristeza y bronca inevitables, supimos que Amalia González había partido. Hoy se cuentan con los dedos de una mano las madres fundadoras que siguen pidiendo verdad y justicia.

A Amalia le desaparecieron su hijo cuando él tenía 22 años. Era Luis Eduardo, trabajaba en una fábrica de plástico, estudiaba medicina, integraba la Asociación de Estudiantes de Medicina en la FEUU y militaba en el Partido Comunista Revolucionario. Se había casado hacía poquito con Elena y esperaban un bebé.

En la madrugada del 13 de diciembre del '74 irrumpen en el apartamento de la pareja, los conducen en coches separados a un cuartel (tiempo después sabrían que era el 6° de Caballería). Elena (Zaffaroni) dio a luz en el Hospital Militar, fue uno de los tantos bebidos y bebidas nacidos/as en cautiverio. Todo este periplo de horror vivido por ellos están en la ficha de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente<sup>2</sup>. En el patio del Regi-

<sup>1</sup> Integrante de SERPAJ Uruguay

<sup>2</sup> <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente/comunicacion/publicaciones/ficha-perteneiente-gonzalez-gonzalez-luis-eduardo>

miento de Caballería Mecanizada N° 6 había vagones de ferrocarril donde sometían a las y los detenidos/as a terribles torturas. Los restos de Luis Eduardo nunca fueron encontrados.

Los militares fueron primero a lo de Amalia a buscarlo. Con gran valentía protegió a sus hijos del tal manera, que ante el intimidante interrogatorio por saber dónde los podían encontrar, se negó a decir palabra alguna. La obligaron a salir a la calle (“donde había un gran operativo militar”), la tuvieron dando vueltas, bajo amenazas de que si no les daba la dirección, tenían métodos para hacerla hablar. La volvieron a llevar a su casa y la allanaron hasta encontrar una invitación de la boda de Luis Eduardo y Elena donde figuraba la dirección. Quedaron dos soldados de guardia en su casa para asegurarse que no pudiera advertirles que los estaban buscando. A las 5 de la mañana le dijeron: “cayeron los pájaros”. Cunado fueron con su consuegra al apartamento de ellos, los militares habían dejado una “ratonera” y las retuvieron allí por más de 15 horas.

Valentía y fortaleza serán imprescindibles para caminar hasta el final de sus días.

Valentía para escribir pidiendo información acerca del destino de su hijo y soportar las mentiras de los militares Esteban Cristi e Ítalo Castillos, quienes le aseguraron (tres meses después de haber matado a su hijo bajo tortura) que se había fugado y por esa razón pasó a ser “requerido” y que presumían estaría en el interior de la República Argentina.

Fortaleza para que junto a un grupo de madres se unieran para conformar *Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos*. Para llevar las fotos de sus hijos/as por casi 25 años en cada Marcha del Silencio, caminar por calles, plazas, memoriales. Testimoniar en documentales y entrevistas, escribir a organismos internacionales denunciando la impunidad, para pedir a cada gobierno de turno, una respuesta acerca del destino de cada desaparecido, cada desaparecida...

Esa fortaleza que nos estremece hasta la médula cuando las vemos paraditas ante una fosa mirando como los antropólogos procuran retirar cuidadosamente cada hueso encontrado. Ellas nos enseñaron que el hijo/a de una es hijo/a de todas.

Amalia era valentía, fortaleza... y era ternura a flor de piel. Con voz suave, mirada turquesa y límpida y una sonrisa extremadamente cálida.

Hay situaciones que permiten identificar de forma simple la dignidad humana en una expresión elevada. Trasmutar el dolor desgarrador de que te arrebaten a tus hijos o hijas, saber que los mataron con extrema crueldad y los desaparecieron, para re definir tu vida hasta el final de los días en una lucha incansable por saber que ocurrió y dónde están, es una de ellas.

Amalia falleció ese jueves sin saber dónde está Luis Eduardo. Cada pétalo de la “margarita” lo conforman madres y padres, esposas/os, hijas/os, hermanas/os, amigas y amigos, todos y cada uno de nosotros...

Cada pétalo sin verdad es un dolor sin cerrar.





Foto: sin autor

## 1952 - Mario Gramoso Rodríguez - 2021 “Los derechos no se conceden, se conquistan”<sup>1</sup>

Tabaré Jorge Conde<sup>2</sup>

Una vida al servicio de la conquista de los derechos de los más humildes y olvidados. Su fortaleza y resistencia fue, es y será un faro que nos orienta hacia un camino de vida, de justicia y liberación.

El destino lo llevó a nacer en Cerro Chato, en ese entonces todavía pueblo de menos de mil habitantes, situado en el centro del país y dentro de los límites de tres departamentos: Florida, Durazno y Treinta y Tres, rodeado de latifundios dedicados a la ganadería extensiva. Contrasta su pequeñez con el significado histórico de ser el lugar donde votó por primera vez una mujer en América Latina.

Proveniente de una familia numerosa y pobre sufre el abandono desde pequeño. Con muchas dificultades económicas, su abuela es quien lo contiene, siendo su referente afectivo y de vida. Muy reconocida en el pueblo por su trabajo en el Hospital y su vocación de

<sup>1</sup> Noam Chomsky.

<sup>2</sup> Miembro de Serpaj Uruguay.

servicio, es su primera influencia y quien le transmite su religiosidad. Forjado en esa difícil realidad de vida, es “la escuela” donde adquiere la sabiduría de la resistencia y la fortaleza de quien aprende que es con sus propias manos y con la de quienes “comparten el mismo pan” que se puede transformar. Pero quien marca definitivamente su destino es el cura Párroco del pueblo Miguel García Caba, de origen catalán, Con una personalidad muy potente, en lo afectivo y en su compromiso con los más humildes.

Frente a la injusticia social que los rodea, la pobreza y el abandono, el “cura Miguel” apuesta a la educación de los niños y jóvenes. Mario es protagonista de ese proceso, participando en la Parroquia, en el Movimiento de los Scouts Católicos y el Colegio “General Artigas” que son el antecedente de la fundación (en la década del ’70) de la Granja Escuela “Quo Vadis” de Cerro Chato. Una de las primeras experiencias comunitarias de vida, de laicos y religiosos, destinada a la educación y aprendizaje de oficios de niños y adolescentes, primero de los hijos de los peones de las grandes estancias y luego recibiendo niños y jóvenes del resto del país. Ya en un contexto de dictadura militar y de régimen autoritario que veía con hostilidad estas experiencias.

Desde muy joven, se desarrolla en Mario, su vocación por dedicar su vida al compromiso de vida cristiano y la educación como “práctica de la libertad” y camino para la transformación. Su ingreso al Seminario lo obliga a vivir en Montevideo, es un período de formación, pero sin abandonar su compromiso de apoyo a la Comunidad de Cerro Chato. Se fortalece su participación en el Movimiento Scout y se vincula con las comunidades eclesiales de base, desarrollando un rol de asesor de los grupos de reflexión de jóvenes de la Parroquia de San Ignacio de Loyola. Su vocación encuentra el marco teórico de la *Teología de la Liberación*, con sus raíces en el Concilio Vaticano II y la II Conferencia del CELAM en Medellín, como así también en la pedagogía de la Educación Popular.

El 11 de marzo de 1978 se ordena en la Catedral de Melo y retorna a su comunidad en Cerro Chato pasando a dirigir la Granja Escuela “Quo Vadis”. Son años intensos, de compromiso vital, de mucha responsabilidad y también de reformulación de sus opciones. Su vocación se mantiene intacta pero el descubrimiento del amor de pareja le impone una ruptura. Su opción sacerdotal era incompatible y debe abandonarla para ser fiel a su sentimiento y compartir su vida con quien ya compartía la misma vocación.

Retorna a Montevideo, con quien sería su compañera para el resto de la vida, Marisela Rizzi y tres hijas de la vida: Rosana; Teresa y Ana Laura. En 1983 se casan y nacen: Camilo en octubre de 1986 y Martina en abril de 1989. Descubre la pareja, la familia como comunidad de vida, con el compromiso intacto por los más humildes y la lucha por sus derechos.

Continúa su apoyo a la Comunidad “Quo Vadis” con el seguimiento de los jóvenes que egresan y mantiene su participación en el Movimiento Scout. Comienza a trabajar en el Colegio Santa María y en el Colegio y Liceo Juan Zorrilla de San Martín de los Hermanos Maristas. También desarrolla una imprenta, como emprendimiento propio.

En 1988 se incorpora al Servicio Paz y Justicia donde cumple un papel fundamental en el apoyo a los grupos de Derechos Humanos del interior del país que dan origen a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Uruguay –CONADEHU- Durante casi 20 años ocupó diferentes roles, incluyendo la Coordinación institucional, siempre desde una vocación de servicio y de compromiso. Sin afán de protagonismo y preocupado por el desarrollo y promoción de los compañeros en la lucha por la conquista y defensa de los derechos.

En el 2005 asume la difícil tarea de dirigir el Hogar “La Huella” y todos sus programas socio educativos. Allí vuelve a unir su compromiso por los más humildes, la educación para transformar la realidad y la defensa de los derechos humanos. Durante nueve años, lo dio todo, como era su costumbre, hasta que su enfermedad lo obligó a abandonar.

Mario tenía esa visión del mundo del hombre de campo, que sabe que forma parte de un todo, que se engrandece y fortalece transformando la naturaleza. Su sentido profundo de la vida, de las pequeñas y grandes cosas, que se descubren por el ser y compartir. Muy lejos de los falsos ideales, de la acumulación y de la dominación de las personas.

Su capacidad de escucha, de empatía, de ayudar a pensar y siempre desafiando, dando el poder al otro para cambiar su realidad, en todos los ámbitos, comenzando desde dentro, de lo más profundo de la persona. Siempre con un humor particular y una mirada que te desafiaba a que encontraras “tu respuesta”.

Su fortaleza espiritual compensaba su debilidad física, luchando contra la enfermedad, sin dar tregua. Siempre encontraba una razón para luchar. Nunca se le escuchaba lamentar, muchas veces estuvo al límite y pudo salir. Hasta que dejó definitivamente el mundo terrenal y emprendió un camino sin retorno.

Tu testimonio de vida, tu fortaleza y tu lucha siguen más vigente que nunca. Tu historia, nuestra historia y la que seguimos construyendo por un mundo más justo y solidario con plena vigencia de los Derechos Humanos.

# 40 años de Serpaj Uruguay



Foto: Archivo SERPAJ, 1983



# Una mística de la solidaridad

Gabriel Delacoste<sup>1</sup>

Serpaj cumple 40 años. Y corresponde que, en su informe anual, nos detengamos unos minutos a celebrar su trayectoria militante, y a reflexionar sobre el camino recorrido. Habría muchas formas posibles de hacerlo. La verdad es que todavía queda mucho por hacer en la tarea de reconocer las luchas del Uruguay de las últimas décadas, en las que Serpaj tuvo y tiene un rol crucial. Por esto, cualquier narración, cualquier agradecimiento, tendrá algo de parcial y de insuficiente.

Podría decirse que intentar decir algo, en estas condiciones, es un acto de vanidad o de orgullo. Pero también podemos pensarlo al revés: el verdadero pecado de orgullo sería que, por saber que nuestro intento va a tener agujeros y dificultades para estar a la altura, dejemos de agradecer el trabajo militante o de intentar narrar nuestro presente. Los lectores y las lectoras sabrán entender, entonces, que las reflexiones y las conexiones que pueda hacer, como admirador silencioso, como colaborador eventual, como recién llegado, parten de un intento de mostrar gratitud.

\*\*\*

En una época en la que conservadores de todos los partidos critican al movimiento de los derechos humanos, presentándolo como un títere de las élites y del liberalismo, la trayectoria de Serpaj y de Luis Pérez Aguirre (a quien me permitiré llamar “Perico”), nos muestra que es posible montar, desde los Derechos Humanos, una crítica profunda al liberalismo, al neoliberalismo y a quienes mandan en el mundo. En tiempos en los que tantas iglesias y tantos autodenominados cristianos celebran la explotación, la persecución y la jerarquía, Perico nos recuerda que el cristianismo es un lugar posible desde donde pararse contra el capitalismo y construir desde la base. En tiempos de tecnocracia y élites político-intelectuales globales, Perico nos recuerda que es posible desplegar una acción política eficaz y desarrollar una mirada intelectual profunda teniendo los pies bien apoyados en la tierra, sin correr carreras.

Perico, y Serpaj, muestran la posibilidad de que discursos que tantas veces parecen idealistas, burocráticos, aburridos o formulaicos, como el cristianismo o los Derechos Humanos, pueden hacerse carne y desplegar una ética hecha de radicalismo y de sencillez. Y nos muestran, también, una forma de ser de izquierda que, lejos de ser propia de un ser extraordinario o de un santo ungido por vaya uno a saber qué fuerzas mágicas, es imitable por cualquiera que esté dispuesto a hacer lo que hay que hacer.

---

<sup>1</sup> Politólogo, periodista en el semanario Brecha.

Intentemos contar, uniendo fragmentos y sin pretensiones académicas, algunos pedazos de esta historia. Quizás, para los viejos, esta narración no sea de mucha utilidad. A ellos les pido paciencia con este intento de incorporar en otra subjetividad generacional historias que ya fueron contadas muchas veces.

\*\*\*

La Iglesia Católica, en el siglo XX, había desarrollado, en América Latina, solidaridades básicamente con dos posturas políticas: con las corrientes reaccionarias que emanaban directamente de las oligarquías terratenientes; y con el desarrollismo que bajaba desde las tecnocracias de Naciones Unidas y las Democracias Cristianas.

Pero entre finales de los 50 y principios de los 60, el clima político estaba cambiando rápidamente en América Latina. Una generación se estaba haciendo antiimperialista entre la denuncia del golpe en Guatemala y la adhesión a la revolución cubana. La descolonización movía discursos anticoloniales en todas partes, y el marxismo, en sus diferentes formas, permeaba los ambientes intelectuales y políticos. Y las izquierdas, que veían la oportunidad de crecer, estaban abiertas y necesitadas de nuevas ideas que las acercaran a las masas y al mundo popular.

Estas agitaciones sucedían al mismo tiempo que la Iglesia procesaba, en el Concilio Vaticano II, una nueva forma de relacionarse con la modernidad y sus tendencias políticas, corriéndose de sus posturas más reaccionarias, y dando un giro hacia lo popular, hacia los pobres y hacia la política democrática.

Estas dos tendencias se encontraron, en este subcontinente pobre y católico, para crear las condiciones propicias para la emergencia de la Teología de la Liberación, un cristianismo en diálogo con la política revolucionaria y, en particular, con la forma marxista de entender la sociedad. Al mismo tiempo que los movimientos y las militancias de izquierda exploraban nuevas formas de encontrarse con el pueblo latinoamericano, desde la Iglesia surgía un movimiento que salía a su encuentro.

La segunda Conferencia General del Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), que sucedió en Medellín en 1968 (no es menor notar esta fecha) fue el momento de irrupción de la Teología de la Liberación como corriente relevante en la Iglesia latinoamericana, imponiendo un vuelco significativo en el rol de esta institución, que hasta hacía poco era uno de los principales soportes de la oligarquía. Cada vez más los sacerdotes, e incluso los altos mandos eclesiales, se vieron envueltos y protagonistas de luchas revolucionarias.

La Teología de la Liberación fue, como su nombre lo dice, una corriente teológica, con protagonistas como el peruano Gustavo Gutiérrez y el uruguayo Juan Luis Segundo. Como corriente teológica, es decir, como movimiento intelectual, fue un desarrollo original del pensamiento latinoamericano, siendo contemporánea de esa explosión de creatividad que también se vio en fenómenos como el boom literario y la teoría de la dependencia.

Pero fue también un movimiento social, que al mismo tiempo que producía desarrollos teóricos, creaba formas de organización desde abajo, con el surgimiento a lo largo y ancho de la región de comunidades eclesiales de base, que participaban fluidamente en una densa red de mundos militantes donde convivían con las organizaciones de trabajadores, de estudiantes, de campesinos y revolucionarios.

La Teología de la Liberación, por supuesto, no surgió de la nada en el mundo cristiano. Hay una interpretación plausible de la biblia y la tradición cristiana que sugiere un devenir revolucionario. En el Antiguo Testamento, el éxodo narra la historia de un pueblo oprimido liberándose de la esclavitud y saliendo en busca de la tierra prometida. En el Nuevo Testamento, Jesús de Nazaret echa a los mercaderes, promete un mundo para los pobres y es crucificado por los poderes de turno. Francisco de Asís, en la Edad Media, abandona su vida acomodada para irse con los pobres y acompañarlos a crear una nueva forma de alegría despojada. Bartolomé de las Casas pasó de ser un agente imperial a documentar y denunciar, con detalles crudos y claridad moral, las fechorías de la destrucción de las Indias.

Es en este mundo, donde en los años 60 se mueven la revolución teológica, la militancia social y la reinterpretación bíblica que se formó Perico, y se transformó en sacerdote jesuita. Los jesuitas, en aquellos tiempos, y en casi todos, estaban en una situación particular. Por ser la parte de la Iglesia encargada de relacionarse con la ciencia y con las ideas modernas (para defender y recrear la fe católica) están siempre expuestos a los vaivenes del mundo político e intelectual, siendo permeables a las disputas del momento. Los jesuitas son también, históricamente, una orden fuertemente involucrada en los asuntos políticos, tanto a nivel de élite como a nivel popular. No es extraño, entonces, que allí fuera uno de los principales espacios de desarrollo de la teología de la liberación. Fue jesuita también Juan Luis Segundo, que además fue uno de los mentores de Perico.

Por supuesto, con el diario del lunes, sabemos que la revolución fue derrotada. Los proyectos socialistas, las revueltas populares y las corrientes intelectuales revolucionarias fueron aplastadas por una alianza entre las oligarquías latinoamericanas, los ejércitos y el imperialismo estadounidense. En el sur del continente, la persecución a la izquierda fue generalizada, incluyendo a los sacerdotes de la teología de la liberación, que dieron a sus causas, el cristianismo y la revolución, más de un mártir. Perico, sin ir más lejos, estuvo preso durante la dictadura.

En ese momento oscuro, también hubo partes de las iglesias que estuvieron donde había que estar. Serpaj nació, justamente, como un movimiento latinoamericano, cristiano y ecuménico de defensa de los derechos humanos, en un contexto en el que éstos eran violados sistemáticamente por las dictaduras. Tuvo un rol fundamental en la denuncia de estos crímenes a escala internacional, y también en la organización de acciones locales para empezar el camino de la justicia. La filial uruguaya de Serpaj, esa cuyos 40 años estamos celebrando, fue fundada por Perico.



Así, Serpaj formó parte, desde el principio, de redes de defensa de los derechos humanos, de las que participaban actores relevantes del Iglesia Católica, en América Latina y en Europa. Al mismo tiempo, Serpaj promovía la reflexión y la organización de base, en el trabajo con grupos cristianos de abajo, como lo atestigua el librito “Formación liberadora. Propuestas para un grupos cristianos de base”, editado en 1981 como parte de la serie “cristianismo y liberación” por Serpaj Chile.

Este libro, que se encuentra en la biblioteca de la sede de Serpaj en Montevideo, se compone de ejercicios como este:

**Título: Nueva Sociedad.**

Subtítulo: Cuestionamiento de la actual sociedad y visión prospectiva positiva.

Instrucciones:

**1. Orientaciones del asesor (10 minutos):**

El asesor indica que se trata de un ejercicio en el que partiendo de la actual sociedad (sus valores y defectos) se intenta la proyección de una sociedad futura, por supuesto mejor que la actual.

Pera esto, cada uno toma un lápiz y papel y:

1. coloca 5 adjetivos que identifica la actual sociedad en la que uno vive.
2. Explica cada adjetivo utilizado.
3. Coloca 5 adjetivos de cómo debería ser la sociedad ideal-posible.
4. Explica cada adjetivo usado.

**2. Trabajo personal (15 minutos):**

Cada uno individualmente prepara su respuesta por escrito.

**3. Discusión en grupos (45 minutos):**

El grupo escuchando las respuestas de cada participante, intenta descubrir una línea común, de manera que se llegue a una opinión común.

\*\*\*

La teología de la liberación fue, en su tiempo, sumamente controversial. Al interior de la Iglesia, despertó grandes polémicas y resistencias, a partir de las cuales se dieron disputas que dominaron la vida interna de la Iglesia latinoamericana durante varias décadas.

Uno de los animadores de las polémicas contra la teología de la liberación fue el teólogo uruguayo Alberto Methol Ferré. Intelectual y militante de largo y variado recorrido, Methol (que comenzó su militancia política en el herrerismo y el ruralismo) fue, a partir de mediados de los años 50, una pieza clave de la llamada “izquierda nacional”. Fue, además, un admirador del peronismo, y participó de la fundación del Frente Amplio, llegando a ser asesor directo de Líber Seregni en 1971. Pero además de este involucramiento político, Methol era profundamente católico, y dedicó la mayor parte de su tiempo en los años 70 y 80 a la militancia y el pensamiento en la Iglesia.

En este marco, escribió en 1974 el texto “Política y Teología de la Liberación”, que era un examen de la obra de Gustavo Gutiérrez. Allí, Methol reconoce la importancia de la teología de la liberación como primer gran aporte latinoamericano a la teología, y reconoce también la importancia de su preocupación por los pobres y por la política. Pero advierte sobre los riesgos que implican los acercamientos con el marxismo. Rechaza que un cristiano pueda promover la lucha de clases, y señala que es difícil aislar al marxismo como ciencia social de su materialismo y su ateísmo.

Methol proponía, entonces, que la Iglesia tomara los problemas legítimos que la teología de la liberación venía a plantear, pero de una forma que no corriera el riesgo de caer en el marxismo. Esto es: había que crear una política católica que estuviera cerca de los pobres, desde un punto de vista no marxista. Esto fue lo que se propuso la llamada “teología del pueblo”, corriente desarrollada por un conjunto de intelectuales peronistas entre los que se encontraba Methol. La idea era que la Iglesia debía acercarse a los pobres, viéndolos no como clase explotada, sino como portadores de una cultura que debe ser celebrada. Así, la teología del pueblo reivindicaba especialmente a la religiosidad popular de los católicos latinoamericanos. Esta corriente a veces es vista como una de las ramas de la teología de la liberación (así la veía, por ejemplo Juan Luis Segundo), pero puede ser entendida también como su contrario, como un intento de neutralizarla y de desplazarla.

Las denuncias de las violaciones a los derechos humanos fueron parte de esta discusión. El sacerdote belga radicado en Brasil José Comblin fue uno de los muchos religiosos que se sumaron a esta denuncia. En un texto titulado “La doctrina de la seguridad nacional”, Comblin caracteriza a las dictaduras totalitarias como títeres de los Estados Unidos, denunciando también la forma como imponían un estado de guerra en la sociedad. Nuevamente fue Methol el encargado de responder. Su respuesta fue que las violaciones a los derechos humanos no eran responsabilidad de los militares, sino causadas por factores históricos como la ausencia de industrialización, que la evangelización de los militares era una tarea fundamental de la Iglesia y que las críticas desde la perspectiva de los derechos humanos eran liberales. El texto de Comblin y la respuesta de Methol fueron compiladas en un solo libro, publicado en 1979 por el arzobispado de Santiago de Chile. Pensemos un segundo las implicancias que esta discusión tenía en ese momento y ese lugar.

1979 fue un año importante para la Iglesia Católica, en todo el mundo, pero también en América Latina. Fue el año en el que fue electo Juan Pablo II, el gran papa anticomunista. Y fue también el año de la III Conferencia General del Consejo Episcopal Latinoamericano, que sucedió en Puebla, y a la que asistió el nuevo papa. En esa conferencia, las versiones de la teología de la liberación que no renegaban del marxismo como forma de ver la sociedad fueron desplazadas, y en ese desplazamiento tuvieron un rol fundamental los partidarios de la “teología del pueblo”. En esta ofensiva tuvieron roles importantes el entonces obispo de Avellaneda Antonio Quarracino, el sacerdote jesuita Mario Bergoglio (hoy papa Francisco) y el ya mencionado Methol.

1979 también es el año en el que Perico, junto a otros militantes, fundó en Las Piedras la revista *La Plaza*, desde donde desarrollaron sus críticas a la dictadura. En 1981, poco después del plebiscito en el que fue derrotado el proyecto de constitución propuesto por la dictadura, Perico escribió una editorial en la que interpretaba el “no” de 1980 como un “NO a permitir que duerman satisfechos los responsables del sufrimiento de tantos inocentes”, “No a la felicidad solitaria”, “No a callarse cobardemente ante cualquier atropello”, entre otros nos. Ese año se fundó *Serpaj*, y después vinieron los ayunos, las campañas, en fin, la historia.

Las discusiones en la Iglesia continuaron. El prefecto de la Congregación para la Doctrina de la Fe (sucesora de la Inquisición) Joseph Ratzinger (luego papa Benedicto XVI) publicó en 1984 la “Instrucción sobre algunos aspectos de la ‘teología de la liberación’”, un texto oficial en el que advertía sobre los riesgos que esta corriente implicaba para quienes participaban de ella, ya que esta podía llevar a salirse de la doctrina cristiana. Este texto, que fue explícitamente apoyado por Juan Pablo II, produjo un gran revuelo en la Iglesia, y motivó que Juan Luis Segundo respondiera en 1985 con el libro “Teología de la liberación. Respuesta al cardenal Ratzinger”, donde, demuele pacientemente los argumentos del prefecto. Desde el Vaticano, en 1986, Ratzinger publicó una instrucción, titulada “Sobre libertad cristiana y liberación”, más componedora, pero en la que se mantenían las advertencias de la anterior. Methol, desde la revista *Nexo* (segunda época), apoyó fervorosamente a Ratzinger y a Juan Pablo II.

Las discusiones sobre la teología de la liberación se daban en la Iglesia al mismo tiempo que se discutía, a la salida de las dictaduras, la relación de la Iglesia católica con el terrorismo de Estado. Se trata de un tema espinoso, lleno de zonas grises. En la Iglesia hubo colaboracionistas, personajes ambiguos, amigos discretos de la resistencia y mártires. En Argentina, la colaboración entre la dictadura y la Iglesia fue considerable. En Uruguay, durante el arzobispado de Carlos Partelli, la Iglesia mantuvo distancia del régimen y protegió actividades de la resistencia. En el marco de estas discusiones, Perico publicó en *Brecha* (el 30/9/1988) un artículo titulado “El brazo teológico del ejército” denunciando la colusión entre algunos sectores de la Iglesia con los militares, nombrando explícitamente a Methol. Methol escribió, en seguida, sus descargos, deslizando que la intencionalidad de Perico era debilitar a la Iglesia, en favor de intereses ocultos. Perico era uno de los principales referentes de la campaña para la derogación de la Ley de Caducidad (Methol se había ido del Frente Amplio, por estar en desacuerdo a la participación de éste en el intento de derogación). Perico, además, venía teniendo, y seguiría teniendo, problemas con las jerarquías eclesásticas, llegando a ser censurado por la Iglesia. El final de la historia es conocido: la teología de la liberación, en sus versiones radicales y revolucionarias, es hoy una postura marginal en la Iglesia católica, mientras la teología del pueblo puso un Papa que hoy, irónicamente, es visto como uno de los líderes mundiales de la izquierda.

Es que si es plausible leer la biblia y la tradicion cristiana desde un punto de vista revolucionario, también es totalmente posible pensarla desde los imperios y el capital. Hay una larga historia de antisocialismo católico. Las diferentes corrientes revolucionarias fueron expresamente rechazadas por la Iglesia en encíclicas a partir del último cuarto del siglo XIX y, de hecho, la doctrina social de la Iglesia nació en esa época explícitamente como respuesta al desafío revolucionario. Ya en el siglo XX, las Democracias Cristianas tuvieron un rol similar. Cuando, después de la revolución rusa, Europa sintió cerca la revolución, el fascismo fue la respuesta de las élites, incluyendo la mayor parte de las élites eclesiásticas, que apoyaron explícitamente al fascismo italiano y al franquismo español. Después de la guerra, la Iglesia tuvo que rever esas posturas extremas, pero de todos modos sus jerarquías mantuvieron posturas anticomunistas, incluyendo abundantes momentos de alianza con regímenes autoritarios.

La relación entre el catolicismo y la izquierda siempre fue compleja. Porque la estrategia de la Iglesia a menudo, no fue simplemente negar radicalmente el desafío de la izquierda sino (como lo diría Methol) “ver a Cristo en la cara del enemigo”, para crear una política popular, pero sin riesgo de desbordes revolucionarios. La alianza con el nacionalismo conservador (desplazando así la cuestión de clase por la cuestión nacional -entendida en un sentido cultural-) era lógica para esta postura. Estas políticas populares de origen cristiano y nacionalista tuvieron un importante impacto en la izquierda uruguaya. Hasta hoy es reconocible, en algunos sectores, en quienes sostienen cierta vision de lo nacional popular, una visión para la que es clave la alianza con el ejército, para la que hay algo auténtico en las partes más conservadoras del pueblo, que viene de cierta nostalgia del Imperio Hispánico.

Y no es casualidad que los sectores del Frente Amplio que toman como referencia a Methol hayan sido los más críticos con las organizaciones de defensa de los derechos humanos. Ni es casualidad que Methol haya influido no solo en el FA, sino también en Cabildo Abierto, el nuevo partido de ultraderecha. Las implicancias de todo esto no están todavía del todo comprendidas.

\*\*\*

Además de su trayectoria eclesiástica y militante, Perico dejó una obra escrita que no ha sido todavía reconocida en el lugar que merece en la historia intelectual uruguaya. No es posible, en un texto de esta extensión y esta intención dar cuenta de esta obra, pero sí podemos tirar algunas líneas que inviten a leerla. Entre sus muchos libros, me detendré en dos: Si digo derechos humanos... de 1991, y Desnudo de seguridades, de 2001.

Si bien se trata de dos libros que tienen una década de diferencia entre ellos, en ambos pueden verse estados diferentes de desarrollo de un mismo camino: un intento de usar al cristianismo y a los derechos humanos no como un dogma en el que quedarse, ni como una ortodoxia a defender, sino como un punto de partida para pensar nuestra condición presente.

A partir del reconocimiento de que los derechos humanos no son algo etéreo, sino que están basados en la defensa de la integridad de cuerpos humanos, capaces de sufrimiento y de gozo, y de empatía con el sufrimiento y el gozo ajenos, Perico se embarca en una reflexión en la que rápidamente se encuentra con que el feminismo (con sus críticas a la explotación y maltrato del cuerpo de las mujeres) y el ecologismo (con su pensamiento sobre nuestra ligazón material con el mundo que nos rodea) son necesarios compañeros de viaje. Perico, además, mantiene un vínculo fluido con la obra de Marx y con el pensamiento político revolucionario, aunque intentando adaptarlo a la nueva situación. Busca, además, incorporar el pensamiento indígena, al mismo tiempo que trabar alianzas con la contracultura y la militancia juvenil de su tiempo.

Todo esto, recordemos, sucedió en el período que va entre finales de los años 80 y 90, que fue el pico de la hegemonía neoliberal, en la que a cualquiera que dijera algo que no fuera una celebración del ajuste y la privatización era tratado como un perfecto idiota latinoamericano. Y ciertamente uno de los principales ímpetus de su obra es desplegar crítica severa y profunda al neoliberalismo, al capitalismo, al régimen mundial y a sus extremas injusticias y desigualdades, junto a la advertencia de “que la izquierda no se centre”.

Puede ser importante detenernos en la prosa de Perico. Que tiene algo directo y emotivo sin ser antiintelectual ni sensiblero. Una voluntad de entrar en los problemas en su verdadera complejidad, pero también de resolverlos sin dar vueltas innecesarias. Y esto es especialmente meritorio si se tiene en cuenta que estaba en diálogo con textos que hasta hoy, 20 años después, no han sido del todo procesados por el mundo intelectual uruguayo. Un ejemplo de esto son sus lecturas sobre ecologismo, cibernética y teoría de sistemas, evidenciadas en la forma como cita con soltura a autores como Lovelock, Bateson, Margulis y Maturana, en busca de bases intelectuales para un pensamiento ecológico que nos permita una relación con el mundo del que formamos parte.

Y todo esto sin apartarse de su base cristiana. En su reivindicación del cuerpo hay una reivindicación del sentimiento de estar ante el otro, ante su rostro, ante su sufrimiento. La base de todo su pensamiento es eso que se siente en las tripas cuando vemos los rostros del hambre y la violencia. Y la escucha a esa fuerza que nos hace movernos hacia el encuentro de ese otro sufriente. Esto, para Perico, implicaba la posibilidad de una mística de la solidaridad. Lo que tiene todo que ver con lo anterior, ya que Perico parece ver, en la ecología y en la teoría Gaia, la posibilidad no solo de una comprensión de los sistemas ecológicos, sino también de una conexión experiencial con el todo: un acceso místico, por que no decirlo, a Dios. Que, si se me permite citar a Spinoza, es la naturaleza.

Lamentablemente, no tenemos hoy a Perico para conversar sobre el libro póstumo de David Graeber, sobre la masificación del feminismo, sobre el resurgimiento del fascismo (y la forma como seduce a algunos nacionalistas populares), sobre la inminente catástrofe energética y ambiental. Pero sí tenemos a su textos, a los efectos de su militancia, y nos tenemos entre nosotros.

\*\*\*

Serpaj, por supuesto, no se reduce a Perico. Y continúa, incansable, con una obra necesaria. Su claridad y sus reflejos para estar siempre del lado correcto. Sus denuncias permanentes a los abusos de ayer y hoy. Su porfiadez para no transar con la demagogia punitiva y para insistir en que la izquierda no se centre. Su insistencia en el trabajo de base y con los más jodidos. Su generosidad para dar la voz a pensamientos que otros ningunean. Su pensamiento sobre los derechos humanos, pero desde una postura crítica al liberalismo. Su militancia y su dignidad. En fin, su presencia, que es insustituible para quienes nos interesan la paz y la justicia.

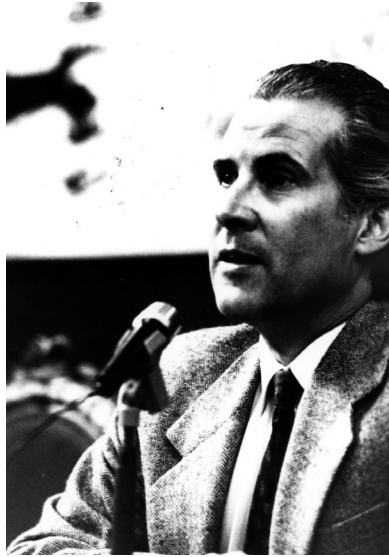


Foto: Archivo SERPAJ

## Aniversarios

Amparo Rodríguez<sup>1</sup>

---

32

Los números redondos parecen adecuados para traer al presente, personajes, instituciones... quizás porque marcan etapas. 40 años de SERPAJ, 20 años del fallecimiento de Luis Pérez Aguirre, Perico.

SERPAJ da testimonio su propio accionar. Desde su creación, no ha dejado de estar presente ante la opinión pública, denunciando, informando, investigando. Prueba de ello, su informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el Uruguay y tantos emprendimientos que motivaron acciones y compromisos militantes por los DDHH .

Y, ¿qué decir de Luis Pérez Aguirre, uno de los fundadores de SERPAJ?

Hoy, a 20 años de su desaparición física, Luis Pérez Aguirre, nos convoca. ¿Por qué? ¿por qué nos ocupa el análisis de su pensamiento, la referencia a su vida y su obra?

Podemos darnos muchas respuestas: por la riqueza de su pensamiento, por el testimonio de su vida y su actuar coherente con sus principios, podemos decir por ser un filósofo, pensante de la vida y de sus protagonistas, pensante y comprometido con las conclusiones de esas reflexiones, que se convirtieron en sus principios a los que les será fiel y hasta el final,

<sup>1</sup> Docente, integrante fundadora de la Red de Amigos de Luis Pérez Aguirre.

hacedor y pensante. El que construyó física y espiritualmente “huellas” que marcaron caminos y opciones de vida para muchos otros.

Brevemente mencionaremos los principales ejes temáticos de su pensamiento y acción:

a) La defensa y promoción de los derechos humanos en su concepto total, derechos para todos. Dice Perico: “Al contrario de la concepción liberal que centra su discurso sobre el derecho de la persona, nuestra concepción de los DDHH tiene como centro el no-hombre, la no-persona, la multitud pobre de América Latina” (...) “Hablar de derechos humanos no es cuestión de discurso teórico, es antes que nada *un estilo de vida*”. “El método, la práctica de los derechos humanos es desde los pobres” y se pregunta desde “dónde veo, actúo y comprendo... es fundamental desde que lado uno se sitúa”<sup>2</sup>.

Necesariamente todo esto requiere una verdadera educación en derechos humanos, como estrategia preventiva, para impedir las violaciones de los derechos. Es la exigencia primera y necesaria de este proceso. Es fundamental transformar el pensamiento y sobre todo las conductas, para que esos derechos conquistados y reivindicados a lo largo de la historia, como consecuencia de la lucha de la humanidad, cobren vigencia en un proceso que aún no concluye.

*La educación* es una herramienta privilegiada porque tiene (o debería tener) los medios para “sacar lo mejor” de cada persona. Perico, pionero de la educación en DDHH por ser militante incansable nos dice: “Construir la paz supone destruir la injusticia, con la verdad, con la solidaridad y con la justicia. Para eso hace falta cambiar los corazones y las estructuras, simultáneamente”.

“La educación se convierte en un acto de amor y de coraje” (...) “No hay progreso posible en el respeto de los DDHH, si ellos no impregnan el proceso educativo de los niños, jóvenes y adultos, pues la educación es permanente”. “Educar es hacernos y convertir a los demás, vulnerables al amor” (...) “La educación será siempre una tarea de carácter ético o no será”. “Le educación como fidelidad a la vida”.

b) *La solidaridad* como práctica de su concepción de los derechos humanos. Dejó testimonios materiales como el hogar “La Huella” (una granja ubicada en Las Piedras, Canelones) que a través de los años, con acciones diferentes, sigue brindando el apoyo y la promoción de las personas que atiende y de quienes en ella trabajan. Un proyecto que contempló las necesidades de los seres más vulnerables, los niños.

Fue, también su vivienda “haciéndose uno con ellos”, para lo cual acondicionó el gallinero para convertirlo en su dormitorio. Allí pensaba, escribía, rezaba, coordinaba sus actividades, armaba los viajes que con poco tiempo entre uno y otro le programaba Naciones Unidas (era experto independiente del Centro de Derechos Humanos, cargo de confianza del Secretario General), para poder regresar lo antes posible a hacer los deberes con los

<sup>2</sup> “Si digo derechos humanos...”, Luis Pérez Aguirre, SERPAJ Uruguay, 1991.



niños. Como acción representativa de su coherencia se vinculó con intelectuales, con las figuras más relevantes del ámbito político, académico y social a nivel internacional de igual manera que necesitaba ser entendido y querido por los niños desposeídos.

Apoyó incondicionalmente a las mujeres trabajadoras sexuales, para que logran su organización sindical para defender sus derechos, desde la compasión y comprensión de sus sufrimientos.

Así mismo expuso una reflexión valiente y comprometida respecto al tema del aborto, su opinión sobre la penalización, desde una compasión genuina como decía él: “con pasión”, ese sentimiento que se manifiesta al ponerse en el lugar del otro para comprenderlo.

c) *La reflexión* permanente sobre los acontecimientos vitales, sobre la realidad, creando pensamiento, produciendo elementos para discernir esa realidad, comprometiéndose con ella. Es el caso del Ayuno de Serpaj en el '83, con el propósito de provocar el reinicio del diálogo y las negociaciones para salir de la dictadura. La repercusión que tuvo la convocatoria y la adhesión por parte de la población, pese al aislamiento que intentaron imponer los militares, convirtió este hecho en un hito de la resistencia.

En su producción literaria tanto en libros como en los diversos artículos publicados, reitera permanentemente, su “opción entrañable” y provoca desde el acuerdo o el desacuerdo, reflexión, pensamiento.

Es su último libro “Desnudo de seguridades”<sup>3</sup>, una síntesis de su pensamiento, cuestionando la realidad y nuestros comportamientos, pero desde la esperanza. “...animémonos a exclamar con el poeta [Fito Páez]: *Quien dijo que todo está perdido, ¡yo vengo a ofrecer mi corazón!*”.

Es su mirada, una mirada crítica, política, en su sentido más amplio. Desde ahí hace también un análisis de la izquierda definiendo que aspectos destacar, cuales superar, la relación con la utopía y la tolerancia como principio de la solidaridad.

“Las nuevas demandas (dice Perico) no son sólo económicas, están reclamando un nuevo proyecto de sociedad humana global, nuevos valores y nueva civilización afirmada en garantía de la vida y su despliegue!”

Perico es también, el religioso, que ama a su Iglesia, que le es fiel y quiere serlo con el mensaje evangélico, lo que le recuerda lo que aún le falta para ser mejor testimonio de ese mensaje.

Por todo esto y por mucho más, es pertinente tener a Luis Pérez Aguirre, presente hoy, porque los nuevos desafíos que presenta nuestra sociedad, requieren reflexión y praxis, como lo testimonia su vida y porque nos mostró que es posible vivir con coherencia.

<sup>3</sup> “Desnudo de seguridades. Reflexiones para una acción transformadora”, Ediciones Trilce, 2001. Se publica dos meses después de su muerte.

# Documental sobre Perico

## Informe de avance

Esteban Schroeder<sup>1</sup>

A mediados de 2017 un grupo de personas - integrado por representantes del Servicio Paz y Justicia (SERPAJ Uruguay), de la Red de amigos de Luis Pérez Aguirre y el cineasta Esteban Schroeder-, retomó una idea originada años atrás pero no concretada en su momento: realizar un documental sobre Luis Pérez Aguirre y llevar adelante distintas acciones para que, quienes no lo conocieron y sobre todo, las generaciones jóvenes y las futuras, pudieran conocer su pensamiento, sus opciones de vida y legado a través de su obra escrita, sus reflexiones frente a las desigualdades sociales y su concepción innovadora sobre los derechos humanos, tan vigente y necesaria en estos tiempos.

A partir de los primeros intercambios, este grupo amplió la idea y convocó a varias organizaciones sociales y de derechos humanos de Uruguay en la sede de la Institución Nacional de Derechos Humanos en Noviembre de 2017 con el objetivo de presentar la propuesta. La idea fue recibida con mucho entusiasmo y aceptación por los participantes, y, desde ese momento, se conformó un grupo de trabajo abocado a la concreción del objetivo planteado.

Se logró una ayuda al desarrollo en una convocatoria del Instituto de Cine y Audiovisual de Uruguay, que se usó íntegramente en las tareas de investigación y recopilación de documentos. Durante este proceso se registró la inauguración del Memorial del Ayuno de 1983 frente a la primera sede de Serpaj Uruguay. A esto se agrega las entrevistas realizadas a sus familiares y a determinados protagonistas claves que han dado testimonio sobre diferentes facetas de su vida, su pensamiento y su legado: a Belela Herrera (ex integrante de ACNUR –Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados-, la Comisión Nacional Pro Referéndum para revocar la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, y ex vicescanciller de Uruguay); a Adolfo Pérez Esquivel (Premio Nobel de la Paz en 1980 por la defensa de los DDHH); y a Jair Krischke (presidente del Movimiento de Justicia y Derechos Humanos de Brasil), entre otros.

A principios de 2019, se contactó con la Universidad de la República, específicamente, con la Facultad de Información y Comunicación (FIC UdelaR), para presentar la iniciativa del documental y analizar la posibilidad de concretar su realización a través de un

---

<sup>1</sup> Realizador y productor cinematográfico, de vasta trayectoria en Chile y Uruguay. Fundador de CEMA (Centro de Medios Audiovisuales). Creador de La Suma (casa productora abocada a la producción de formatos audiovisuales para el mercado nacional e internacional).

convenio marco entre SERPAJ Uruguay, la Red de Amigos de Luis Pérez Aguirre y esa casa de estudios, lo que fue formalmente concretado en diciembre de 2020.

### **Espacio de formación integral: PERICO, HOY. La vigencia del pensamiento de Luis “Perico” Pérez Aguirre”**

La primer etapa de este convenio es la implementación y ejecución de un EFI (Espacio de formación integral), actualmente en curso. Con el objetivo de profundizar sobre los principales aspectos de la vida de Perico y acercar su pensamiento a quienes aún no lo conocían se llevó a cabo un ciclo de seminarios, que si bien se transmitieron vía streaming por el canal de YouTube de SERPAJ Uruguay (abiertos a todo público), fueron de carácter obligatorio para lo/as estudiantes que se habían inscrito en el EFI. Cada uno de estos 5 seminarios abordó un tema específico. Aquí un detalle del programa y sus expositores.

#### **1. Derechos humanos: su alcance más allá de los derechos políticos**

- Nelson Villarreal (Ex Director de la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia, Licenciado en Filosofía, Docente e Investigador en UdelaR).
- Madelón Aguerre (Integrante de SERPAJ Uruguay)
- Mariella Saettoni (Fiscal de la Nación, especialista en Derecho Constitucional y Derechos Humanos).
- Adolfo Pérez Esquivel (Premio Nobel de la Paz por su lucha en favor de los derechos humanos. Presidente de SERPAJ Argentina).

#### **2. Educar en derechos humanos: “Pautas para una educación liberadora”**

- Amparo Rodríguez (Docente, especializada en derechos humanos, Vocera de la Red de Amigos de Luis Pérez Aguirre).
- Rosa María Mujica (Educatora, Ex Directora del IPEDEHP - Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz).
- Ana María Rodino (Licenciada en Letras. Máster en Lingüística. Doctora en Educación por la Universidad de Harvard, Estados Unidos).
- Patricia Rinderknecht (Maestra, co-autora con Perico del “Manual de juegos para niños y jóvenes”).

#### **3. El trabajo con niños y niñas desde “La Huella”**

- Juan José Mosca (Sacerdote Jesuita, amigo de Perico).
- Jorge Ferrando (Ex vicepresidente del INAU).

- Ignacio Sequeira, Sara Medeiros (Co-fundadores de La Huella).
- Mario Márquez (Hijo de crianza de Perico en La Huella).

#### 4. Su visión y vivencia de la religión y del cristianismo

- Ademar Olivera (Pastor metodista).
- Nicolás Iglesias (Lleva adelante el proyecto “Fe en la Resistencia”, es trabajador social y especialista en religión).
- Francisco Bustamante (Docente de Literatura Latinoamericana en UdelaR).
- Belela Herrera (Defensora de los DDHH. Ex vicedecano y ex miembro de ACNUR).

#### 5. La “defensa de las humanas” en todo su alcance

- Cristina Grela (Doctora en medicina, *militante feminista por los derechos sexuales y reproductivos, ex directora del Programa Nacional de Salud de la Mujer y Género (MSP), ciudadana ilustre de Montevideo*).
- Karina Nuñez (*Presidenta de la Organización de Trabajadoras Sexuales (O.T.R.A.S)*).
- Graciela Pujol (*Coordinadora de grupos de reflexión teológica y ética ecofeminista*).
- Marta Navarrete (*Ex presidenta de AMEPU (Asociación de Meretrices Profesionales del Uruguay)*)

### La Huella

La segunda instancia de este EFI, ocurrió el sábado 16 de octubre, en una jornada especial en La Huella, que de alguna manera cerraba y sellaba en una instancia más vivencial, lo que fue el recorrido de profundización teórica propuesto en los seminarios.

La jornada contó con tres instancias principales:

- una visita por el predio del establecimiento guiada y narrada por Sara Medeiros (co-fundadora de La Huella) en la cual se trajeron a la memoria el pasaje y las experiencias de Perico en este recinto;
- la exposición de la obra “Derechos Humanos con los pies en el barro: homenaje a Luis Pérez Aguirre” a cargo de una de sus autoras, Marianela Larzábal (Artista plástica, criada en la huella);
- y por la tarde, se realizó la exposición de trabajos de avance de lo/las estudiantes.

Todas las actividades de esta jornada especial fueron registradas por un equipo audiovisual de la FIC como parte de los materiales que se incluirán en el documental.

### **Los próximos pasos**

Es importante tener en cuenta que el desarrollo y ejecución de este convenio entre SERPAJ Uruguay y la FIC (UdelaR) es singular e implica algo nuevo para todas las partes participantes, en lo que refiere a la conformación y coordinación de un equipo de trabajo articulado entre docentes de dos departamentos de la facultad (el dpto. de ciencias humanas y sociales y el dpto. de medios y lenguajes audiovisuales) así como entre Serpaj y la Red de Amigos de Perico; por lo que en este sentido, se está en un trabajo constante de aprendizaje sobre las dinámicas de relacionamiento intra e inter institucionales.

La evaluación académica del Espacio de Formación Integral por parte del equipo de la FIC está prevista para el mes de noviembre. En esa instancia se establecerá cuáles de los proyectos presentados por los estudiantes serán desarrollados de modo que puedan integrarse como un capítulo relevante del documental.

La idea es terminar la producción de contenidos en el primer semestre, de modo de plantear para el último trimestre del año la campaña de difusión integral de los materiales producidos.

Si lo logramos, se enterarán.



Foto: Archivo SERPAJ - Luis Pérez Aguirre junto a Luisa Cuesta en el Paraninfo de la Universidad de la República, octubre de 1985

## 40 años de archivos audiovisuales y derechos humanos

Laura Amaya<sup>1</sup> | Mauricio Vázquez<sup>2</sup>

39

### La convocatoria

En julio de 2021 fui convocada para realizar un cortometraje audiovisual<sup>3</sup>, con el motivo de la conmemoración del 40 aniversario del SERPAJ Uruguay, bajo la consigna “40 años defendiendo los derechos humanos ante las violencias institucionales de ayer y de hoy”.

<sup>1</sup> Laura Amaya, (directora - audiovisual SERPAJ Uy 40 años), estudió Artes Visuales en la Pontificia Universidad Javeriana de Colombia, disciplina que combinó con sus intereses en procesos históricos y colectivos en la Maestría de Estudios Sociales Latinoamericanos en la Universidad de Buenos Aires. Desde 2016 reside en Uruguay investigando sobre pasado reciente y difundiendo la producción cinematográfica del período. Actualmente se especializa en el área patrimonial y realiza la Maestría de Patrimonio Documental: Gestión e Historia de la Universidad de la República. Integra los colectivos Memorias Magnéticas y Entre.

<sup>2</sup> Mauricio Vázquez, (productor - audiovisual SERPAJ Uy 40 años). Lic. Relaciones Internacionales, maestrando en Estudios Contemporáneos de América Latina (Universidad de la República, Universidad Complutense de Madrid). Especializado en cooperación internacional, comunicación y derechos humanos. Integrante de SERPAJ Uruguay.

<sup>3</sup> Este audiovisual fue realizado en el marco del Proyecto “La violencia institucional policial en Uruguay: la responsabilidad del Estado y el rol de la sociedad civil en la lucha por su erradicación”. Financiado por la Fundación Rosa Luxemburgo.

Aceptar la invitación se convirtió en un desafío político, visual y narrativo. ¿Cómo crear el contrapunto entre pasado y presente? ¿Cómo contar una historia sobre las luchas contra el autoritarismo y la represión sin que sea la violencia el centro del discurso? ¿Cómo narrar en pocos minutos la experiencia de aquellas redes, afectos y solidaridades que en tiempos de terror construyeron, sostuvieron y mantienen hasta hoy una forma de organización abocada al servicio, a la paz y a la justicia?

Hubo entonces que tirar de los hilos de la historia, leer, escuchar, ver, preguntar, ir al encuentro de sus archivos audiovisuales, tomarlos e intentar a través de ellos romper cierta lógica cronológica y ofrecer así otra forma de interpretación de los tiempos que vivimos. Es insuficiente el acuerdo social que nos rige, si el terror y las violencias del pasado no son juzgados, y si las violencias del presente se reproducen con otras caras y otras formas pero con la misma impunidad.

Así fue como de la mano de dos generaciones - la línea fundadora y la actual - comencé un viaje hacia la historia política del SERPAJ, una organización y una comunidad que está en el corazón de la lucha por los derechos humanos en Uruguay.

Este texto es la oportunidad de contar esa experiencia. De ese modo, intentaré aquí dar cuenta del recorrido de las imágenes, de su materialidad y de la necesidad de prestar atención a nuestras prácticas como organizaciones sociales para preservar nuestra propia historia, y como realizadores sobre el valor documental de las imágenes que producimos. Las memorias sociales se construyen en colectivo, por lo que es también una invitación a indagar en los archivos audiovisuales como fuentes de identificación, de pertenencia, de creación de vínculos y de circulación de pensamiento. Estas y otras características que serán descritas, fueron las que emergieron en la medida que se identificaron los documentos de su acervo.

## La apertura

La conformación del Servicio en Uruguay en el año de 1981 constituyó un episodio crucial para la historia de los derechos humanos en el país, pues desde los comienzos estuvo en el centro de la instauración de un discurso sobre los mismos y una forma de actuación social no clandestina ante la represión y el terrorismo de Estado. Su rol social y jurídico en la transición democrática favoreció en algunos casos la conformación de grupos, y en otros la cohesión de movimientos y personas protagonistas en la lucha por los derechos sociales y civiles y por una juventud no criminalizada.

A través de sus archivos audiovisuales se evidencian esos lazos de comunión con organizaciones como Madres y Familiares de detenidos desaparecidos, la Comisión Nacional pro Referéndum contra la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, la Coordinadora Anti Razzias, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CONADEHU) o el Comité de los Derechos del Niño/a del Uruguay (CDNU), por nombrar sólo

algunas. La apertura de estos archivos es una vía de entendimiento hacia los procesos de transición en el país y de su continuidad en las primeras etapas de la vida democrática.

Ser documentalista requiere de una constante investigación de historias, de imágenes y sonidos del presente y el pasado donde cada detalle importa. Los documentos de un archivo otorgan mucha más información que su contenido y una mirada crítica sobre los mismos, abre la posibilidad de comprender sus historias de procedencia, de un tiempo, de un uso, de un lenguaje y un soporte, además del contexto para su producción.

Las visitas y diálogos con integrantes del SERPAJ, transformaron mi mirada sobre los archivos hallados, los que comenzaron a adquirir un sentido y un cuerpo documental. Sin una catalogación, sin una historia archivística, la búsqueda y comprensión era difícil, por lo que fue imprescindible apelar a la memoria de uno de los cofundadores del Servicio, Efraín Olivera, sumada al conocimiento, trayectoria y experiencia de Madelón Aguerre, para identificar a las personas, hitos y contextos a través de cada imagen; pero sin dudas, sus aportes fueron más que sustanciales para transmitir los principios de vocación del servicio y del pensamiento en acción.

Fue entonces que, al conectar con la historia visual y sonora del SERPAJ, se reveló un entramado de relaciones materiales y simbólicas conectadas por una sensibilidad política y espiritual, por unas formas de acción a través de la educación, la búsqueda de justicia y por apostar a la construcción de una cultura antipunitiva.

Los archivos fueron emergiendo, creciendo y relacionándose. Lo que iba a ser una pieza realizada en unas semanas se convirtió entonces en un proceso de casi tres meses, donde la potencia narrativa fue en aumento.

### **Entre las imágenes, la memoria y el archivo - Tratamiento documental**

En el ámbito audiovisual el tratamiento tiene como objetivo mostrar de qué está compuesta la historia, la estructura del relato, sus protagonistas, las relaciones entre sí, lo que les ocurre a lo largo del tiempo y quién cuenta la historia. El tratamiento entonces presenta una visión estética y narrativa. En este caso, reconocer el rol activo del Servicio y las luchas que ha dado durante 40 años manifestándose en contra de la impunidad, la violencia y el olvido. En ese sentido, la decisión tomada para trabajar con sus archivos audiovisuales y el tratamiento documental realizado, viene impulsado por una voluntad estética y discursiva a través del uso de las imágenes del pasado y por una voluntad política de preservación de esas imágenes como fuentes de pensamiento crítico y utópico de una comunidad construida bajo los valores de la verdad, la memoria y la justicia.

Elaborar ambos tratamientos consistió en tareas múltiples de investigación, de escucha, de inspección y visionado, de aprendizaje en técnicas de digitalización y una constante atención sobre la historia detrás de cada imagen.



Comienzo entonces por detallar el tratamiento documental antes que el audiovisual, con la intención de mantener por un momento la atención en la materialidad de estos archivos y lo que significa su recuperación, porque a veces perdemos la noción y la escala de las acciones que podemos realizar. La memoria es un ejercicio activo y práctico sobre el mundo que nos rodea, los materiales y soportes en los cuales se documenta nuestra historia, también tienen su propia historia para contar.

En este caso, la mayoría de los soportes encontrados fueron magnéticos, cintas de VHS y *cassettes* de audio; no es casual que el mayor acervo sea en soporte magnético dado que representa una forma de producción propia de finales de los 80's y durante toda la década de los 90's, coincidiendo en Uruguay, con el periodo de transición y la primera década de retorno de la democracia. En ese contexto diversos grupos y colectivos vieron a través de la técnica del video una opción para democratizar las imágenes; se empezaban a armar nuevamente redes de documentalistas jóvenes, de exiliados que retornaban al país y que encontraban tanto en el video como en el fotorreportaje dispositivos de enunciación y de intercambio colectivo tras 12 años de dictadura cívico-militar.

Como ya he mencionado, los archivos audiovisuales nos acercan no sólo a sus imágenes sino a su materialidad, por un lado la particularidad física y de degradación orgánica de sus soportes de fijación de la información y por otro la mediación tecnológica que precisan para su reproducción. En la era de la información, la velocidad de la transformación tecnológica ha hecho que diversidad de soportes y máquinas queden rápidamente obsoletas, dificultando así la posibilidad de acceder a las imágenes y sonidos, y la creación de planes para su conservación.

Al realizar la primera inspección de este archivo se encontraron 3 tipos de documentos que cumplen con estas características de obsolescencia y degradación: VHS, *cassettes* de audio y diapositivas producidas desde finales de los ochenta pero predominantes en la década de los 90's. Los VHS y *cassettes*, son soportes que resguardan la información en una cinta magnética con un ciclo de vida aproximada de 30 años dependiendo de los estados de su conservación. Esta cinta cuenta con procesos de degradación de tipo orgánico y físico, cuando esto ocurre la información codificada en las partículas ferrosas de la cinta magnética cambia y la señal de video puede transformarse hasta el punto de desaparecer. Estas cintas además son proclives a adquirir hongos de fácil propagación y la humedad relativa en Uruguay hace que este sea un problema común entre los archivos en soportes de este tipo. Por ello, era necesario realizar una inspección del estado en el que se mantienen actualmente los archivos, y para lo que escogimos visionar y digitalizar, hubo que realizar un protocolo de limpieza, de guarda y de descripción archivística.

Las diapositivas, son imágenes que están en un soporte fotoquímico y aunque también presentan degradación orgánica, usualmente su mayor impedimento es el acceso debido a la mediación tecnológica que precisa para su reproducción: un proyector de carrete. Lo más interesante de este soporte es el uso educativo al que está asociado. El diapomontaje es

un dispositivo integral que a través de un guion combina fotografía y audio, en el caso de los diapositivas encontrados en SERPAJ prevalece su objetivo educativo en relación a los derechos humanos y cómo trabajarlos en colectivo.

En la segunda inspección del acervo pudimos identificar la producción fotográfica en soporte papel entre los años 1981 a 2003. Esta fue una larga y hermosa tarea en la cual se propuso primero realizar una línea de tiempo y posteriormente una selección de imágenes para su digitalización. En el camino fueron develados un centenar de álbumes con historias de todo tipo, de viajes, de encuentros, de campañas, de figuras políticas, de jornadas educativas y asados.

En las últimas inspecciones el foco estuvo en los *cassettes* de audio, SERPAJ tiene una amplia producción de programas de radio que producían y distribuían a más de 30 emisoras por el país, siendo el programa “Las voces de todos” el más completo de ellos, con experiencias de colaboración y solidaridad entre grupos y colectivos entre 1991 y 1994. Si bien no fueron estos los audios digitalizados, deben ser mencionados para abrir futuros caminos de investigación en esta vía. Los *cassettes* escogidos para su digitalización datan de 1985 a 1989, siendo priorizados, debido al riesgo de estar llegando al límite de su ciclo de vida, y por otra parte muy relevante - al menos de lo inspeccionado hasta el momento - a que son las únicas copias que contienen entrevistas a Luis Pérez Aguirre.

Para terminar el proceso de inspección y acopio de material audiovisual y fotográfico, fue revisado el periodo de 2004 a 2021 compuesto por imágenes digitales. Aunque parezca difícil de creer, estas dos últimas décadas de archivos fueron más difíciles de rastrear, pues la marca del cambio de milenio fue la aparición del documento digital con la fragilidad que porta, pues son muy fáciles de eliminar, sus soportes físicos como tarjetas de memoria externa y discos duros se rompen, los formatos con la transformación digital se hacen obsoletos y la sobreproducción en el universo virtual nubla todo un poco más. Conservar un acervo digital requiere de prácticas sistemáticas de organización, de revisión, migración y creación de copias de respaldo.

Cabe decir que todo el material descrito y con el que cuenta hoy el Servicio es tan sólo un fragmento; es usual encontrar en las historias de los archivos momentos de la historia donde hubo pérdidas masivas y este archivo no escapa de ello. El Centro de Documentación de SERPAJ vivió una inundación, haciendo que gran parte de su archivo audiovisual se perdiera allí. Para la realización de este proyecto, tan sólo se tomó una porción de aquello, digitalizando así 43 VHS, 5 *cassettes* de audio, 200 fotografías y 2 diapositivas con más de 300 diapositivas. Además de algunos documentos en soporte papel sobre el ayuno de 1983, como los comunicados oficiales de SERPAJ y algunas cartas de apoyo como la de Madres de Plaza de Mayo en Argentina.

## De las redes que compone a la historia que representa y protagoniza - Tratamiento audiovisual

Una vez descubiertas las piezas que componen el acervo audiovisual empezaron a emerger las conexiones, los vínculos entre organizaciones y realizadores. Sólo con detenerse un poco quedaron a la vista los intercambios internacionales, la preocupación por los materiales educativos, y la necesidad de conservar algunos programas de televisión o compilados de noticieros ante sucesos como los del Hospital del Filtro. Hay videos de registro de diversidad de encuentros, presentación de informes y de discusiones sobre el sistema carcelario, violencia doméstica, aborto y educación popular. Cuenta también con copias de cine nacional con realizaciones de Virginia Martínez, Mario Handler, de la Productora Imágenes de Mario Jacob y del Centro de Medios Audiovisuales (CEMA)

Así, como se puede tejer una red de realizadores audiovisuales que con sus producciones aportaron y siguen aportando con sus imágenes al debate colectivo sobre pasado reciente y derechos humanos, se puede entretejer desde sus archivos fotográficos una red emergente en el ámbito del fotoperiodismo y la fotografía documental. Es así como el acervo fotográfico cuenta con imágenes de Cyro Giambruno, Carlos Amérigo, Ana Casamayo, Jorge Ameal y Jorge Vidart, personas que con su trayectoria aportaron en algunos casos a la construcción y en otros al fortalecimiento de espacios educativos y periodísticos como Dimensión Visual, Foto club Uruguayo, el Centro de Fotografía de Montevideo y La Diaria. En esta línea, es interesante resaltar la relación que mantiene hasta hoy SERPAJ, con este tipo de imágenes y realizadores documentales.

---

44

El archivo fotográfico de las últimas dos décadas además de ser digital, está construido a partir de imágenes que documentan marchas, manifestaciones, violencias institucionales y represión. Como ya se ha mencionado, se mantiene hasta hoy una estrecha relación con colectivos que están en las calles documentando luchas y resistencias colectivas, como el caso del Colectivo Rebelarte, y de fotógrafxs como Martha Passeggi, Mauro Tomasini, Martín Varela Umpiérrez y Santiago Mazzarovich entre otros.

Con todo este universo de imágenes y sentidos, es que se comenzó a componer parte de la historia reciente y presente del Uruguay, a través de los ojos y las acciones del Servicio. Detrás de cada imagen había una historia; por lo que el desafío fue mantener el constante ejercicio de pensar cuál era la historia a narrar, quiénes son sus protagonistas o qué dimensiones de la organización y de la comunidad eran necesarias visibilizar.

La consigna “40 años defendiendo los derechos humanos ante las violencias institucionales de ayer y de hoy” podría haber sido representada de muchas maneras, pero fue al escuchar la entrevista a Luis Pérez Aguirre en 1989 sobre la Doctrina de Seguridad Nacional en el marco de las elecciones para derogar la Ley N°15848 de Caducidad sobre la Pretensión Punitiva del Estado, el momento clave para dilucidar que era justamente a través de las palabras de Perico, que sería narrada esta historia.

Así, a través un lúcido análisis geopolítico que realiza Perico en esta entrevista, pude unir pasado y presente. Sus palabras siguen vigentes, así como las violencias institucionales, los procesos de memoria, verdad y justicia siguen abiertos. Pero sobre todo en este audio, y pensando en la narración de la organización, resalta la dimensión comunitaria que mantienen aquellas ideas que representan utopías de formas de vida, de relacionamiento y de vínculos de confianza y solidaridad que tanto hacen al corazón del Servicio. Una vez identificadas y organizadas las ideas más relevantes en la entrevista, comenzó el proceso de montaje en el que se utilizaron imágenes del archivo de SERPAJ, así como de colaboradoras, colaboradores y los colectivos actuales ya mencionados. No se trató sólo de un gesto de revestir un audio, sus imágenes afirman, tensionan, se posicionan y se cargan de sentido en relación al audio y a la multiplicidad con la que conviven.

Sin querer establecer una lectura sobre la pieza, pero sí adelantando o invitando a verla<sup>4</sup>, podría afirmar que es un ensayo audiovisual, un collage, una propuesta de montaje de las imágenes para romper cronologías, para poner el acento en los problemas estructurales, para contar a través de las imágenes del Servicio Paz y Justicia del Uruguay, posibles formas de reencuentro social y cultural, y por supuesto es también una pieza de invitación a preguntarnos sobre el pasado y el presente, sobre el poder y las luchas colectivas que debemos sostener.

Laura Amaya

### La celebración y preestreno del audiovisual.

El sábado 30 de octubre fue la fecha elegida para la celebración de los 40 años de SERPAJ Uruguay<sup>5</sup>. Manteniendo siempre el espíritu del movimiento social de base y el accionar colectivo, se llevó a cabo un evento público al aire libre en Plaza Líber Seregni, en conjunto con el Espacio de Formación Integral (EFI), Memoria Audiovisual del Archivo General de la Universidad de la República (AGU), contando con el apoyo del Municipio B.

En ese sentido, mediante una breve campaña en prensa y redes sociales, que dio en avanzada una pequeña muestra del archivo fotográfico y sus historias a través de los *hashtags* #DetrásDeCadaFotoUnaHistoria #SerpayUy40años, invitamos al preestreno del audiovisual, así como a la exhibición y catalogación colectiva de una muestra de su acervo<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> El audiovisual se encuentra disponible en nuestro canal de Youtube: SERPAJ Uruguay.

<sup>5</sup> Equipo SERPAJ Uruguay 40 años: Madelón Aguerre, Camila Brusoni, Florencia Casarotti, Florencia Lemos, Efraín Olivera, Ignacio Salamano, Tamara Samudio, Andrea Sorondo, Mauricio Vázquez.

<sup>6</sup> La presentación del audiovisual y celebración SERPAJ 40 años se llevó a cabo en el marco del proyecto EFI "Memoria Audiovisual y Pasado Reciente" (LAPA - Archivo General de la Udelar, SAMLA - Facultad de Información y Comunicación, Municipio B).

Además se convocó a brindar memorias y testimonios, a quienes hicieron parte del Ayuno de agosto de 1983, que culminó con la jornada de reflexión nacional, el caceroleo y apagón masivo contra la dictadura en la noche del 25 del mismo mes. Además fueron invitadas participantes de las actividades de la Coordinadora Anti Razzias, la Campaña del Voto Verde en 1989 y la campaña Demos una mano a la Paz, impulsada por el SERPAJ en 1991. Del encuentro participaron cientos de personas, entre allegadas y público en general.

Es necesario destacar el apoyo recibido, tanto en el tratamiento documental de los archivos así como en la organización de la celebración de los 40 años, a Isabel Wschebor y todo el equipo interdisciplinario de estudiantes de grado y posgrado que lidera en EFI, así como al Laboratorio de Preservación Audiovisual (LAPA) del Archivo General de la Universidad de la República (AGU). Gracias a su cooperación pudo llevarse a cabo nuestra celebración, además del trabajo en la cadena del tratamiento documental de parte de nuestro acervo, desde el ingreso, la descripción, la catalogación, digitalización, cauciones y alojamiento de copias para su conservación y acceso.

También agradecer a Mateo Magnone y el espacio semanal de los viernes que nos es brindado en El Germinador de Radio Pedal, así como al proyecto Audioguía de la Memoria del Municipio B.

Una mención especial a Mariana Risso, por la plena disposición y el talento en el desarrollo del diseño de la nueva imagen institucional del SERPAJ Uruguay y su 40 aniversario.

Sobre todo, queremos agradecer a quienes en 1981 iniciaron este Servicio, con el apoyo de Adolfo Pérez Esquivel y el SERPAJ América Latina. A la lucha, lucidez y sabiduría de Luis “Perico” Pérez Aguirre, a Efraín Olivera por mantener vivo el legado junto a las nuevas generaciones. A todos quienes han sido parte - y lo son - de estos 40 años, colaborando y accionando, organizaciones y colectivos que conforman los movimientos sociales del Uruguay y Latinoamérica; a la academia, partidos políticos, organismos del Estado, organismos internacionales, medios de comunicación, personalidades públicas y en especial a la enorme e imprescindible militancia anónima que siempre ha estado.

Son parte viva en los relatos y memoria para la construcción colectiva de la paz, justicia y democracia.

Mauricio Vázquez



**40**  
1981 2021  
**SERPAJ**  
URUGUAY





# Derechos Civiles y Políticos



Foto: Martín Varela Umpiérrez





# Memoria e impunidad



Foto: Rebelarte





Foto: Francesca Lessa

## ¡Justicia! El sinuoso camino del juicio Cónдор de Italia (1999 - 2021)

Francesca Lessa<sup>1</sup>

53

### Un 8 de julio

El 8 de julio ha sido una fecha simbólica a lo largo del juicio Cónдор en Roma. El 8 de julio de 1999, el entonces ministro de Justicia de Italia, Oliviero Diliberto, otorgó la autorización necesaria para que comenzaran las investigaciones de la fiscalía italiana en contra del ex General Augusto Pinochet por los delitos cometidos por el Plan Cónдор, en el marco de la querrela presentada un mes antes por cinco mujeres uruguayas y una argentina<sup>2</sup>.

Veinte años después, el 8 de julio de 2019, la Primera Corte de Asís de Apelación de Roma, presidida por la jueza Agatella Giuffrida, condenó a cadena perpetua a 24 ex oficiales civiles y militares, entre ellos jefes de Estado y ministros de gobierno de Uruguay,

<sup>1</sup> Docente, investigadora en la Universidad de Oxford (Reino Unido). Presidenta de Honor del Observatorio Luz Ibarburu (Uruguay).

<sup>2</sup> Ver Informe Anual SERPAJ 2019, págs. 19 a 31.

Chile, Bolivia y Perú, por 38 homicidios<sup>3</sup>. Dos años después, el 8 de julio de 2021, la Corte de Casación convocaba a todas las partes en el juicio para la audiencia de revisión de los recursos presentados, después de que se postergara la sesión originalmente agendada para fines de junio.

En ese día caluroso del verano norteño, los familiares de las víctimas y dos de las mujeres que impulsaron la denuncia en 1999 (Aurora Meloni y Cristina Mihura), se encontraban en Roma para escuchar la sentencia esperada por más de 20 años. Por el interés suscitado por el juicio, la audiencia tuvo lugar en el Aula Magna y participaron muchos abogados, periodistas (Nadia Angelucci para Uruguay, Elena Basso para Italia, y Janaina Cesar para Brasil), como también investigadores y activistas de derechos humanos, incluyendo a Jorge Ithurburu, presidente de la ONG 24 marzo de Argentina.

La audiencia empezó con el juez relator Filippo Casa que realizó un *racconto* de los hitos principales del juicio a lo largo de su historia de más de 20 años. A continuación, tomó la palabra el fiscal general de Corte, Pietro Gaeta, que defendió rotundamente la sentencia de apelación y los fundamentos de la misma. Como señala Nadia Angelucci, Gaeta pidió que se rechazaran todos los recursos presentados contra la sentencia de apelación, con la que “se restablece el estado de derecho” y los acusados fueron condenados “sobre la base de principios jurídicos legítimos”<sup>4</sup>. Posteriormente, expusieron sus recursos tanto los abogados de los familiares de las víctimas, entre ellos Giancarlo Maniga, Andrea Speranzoni, Luca Ventrella y Arturo Salerni, como los defensores, incluyendo a Francesco Guzzo.

Cuando estaba por finalizar la sesión hacia la noche, la Corte fue informada del fallecimiento del imputado uruguayo Luis Maurente, mientras que los abogados de imputados peruanos expresaban dudas respecto a sus defendidos, ya que no habían tenido contacto con ellos recientemente. Gracias a la pronta actuación del Embajador uruguayo Ricardo Varela y a su ministro consejero Juan Pablo Wallace, el certificado de muerte de Maurente fue entregado a la Corte a primeras horas del día siguiente.

Fue así que a las 13:30 horas del 9 de julio, la presidenta de la Primera Sección Penal de la Corte de Casación, Maria Stefania Di Tommási, leyó la resolución que rechazaba todos los recursos presentados y ratificaba las penas a cadena perpetuas de los 14 condenados restantes<sup>5</sup>. Asimismo, se separaron los imputados peruanos de la causa principal, creando un nuevo expediente. Los recursos de los condenados Francisco Morales-Bermúdez Cerruti y Martín Martínez Garay serán entonces evaluados por un nuevo panel de jueces el 15 de enero de 2022, después de que se confirmara el fallecimiento de Germán Ruiz Figueroa.

<sup>3</sup> Ver Informe Anual SERPAJ 2020, págs. 15 a 24.

<sup>4</sup> Nadia Angelucci, “Tribunal de Casación de Roma confirmó las sentencias a represores en el juicio sobre el Plan Cóndor,” *La Diaria*, 9 de julio de 2021.

<sup>5</sup> Elena Basso, “Sentenza storica: ergastolo per i torturatori del Plan Condor,” *il manifesto*, 10 de julio de 2021.

Con este fallo quedaron firmes las sentencias de tres imputados chilenos, entre ellos Pedro Espinoza Bravo (el segundo en comando de la DINA) y 11 uruguayos<sup>6</sup>. Estos incluyen, entre otros, a Jorge Tróccoli, Pedro Antonio Mato Narbondo, Gilberto Vázquez y el ex canciller Juan Carlos Blanco, quien falleció poco tiempo después. Las sentencias ratificadas se refieren a 11 víctimas italo-uruguayas y 20 uruguayas<sup>7</sup>. Las víctimas uruguayas se incluyeron en 2009 después de que Italia rechazara el pedido de extradición presentado por Uruguay, debido a que Tróccoli era un ciudadano italiano que vivía en Italia. Los veinte homicidios adicionales se sumaron en cumplimiento del tratado de extradición entre Italia y Uruguay, que recoge el principio de derecho internacional “extraditar o juzgar.”

### Reacciones a la sentencia

La sentencia de Casación fue recibida con mucha emoción y conmoción por parte del público que incluía a Zelmar Michelini y su esposa (que habían viajado especialmente desde París), los abogados, familiares, periodistas y activistas de derechos humanos. Por su parte, Aurora Meloni, esposa de Daniel Banfi, torturado y asesinado en 1974 en Buenos Aires afirmó: “finalmente, después de esta sentencia, me siento libre. Llevo 47 años luchando por la justicia y hoy, después de tantos años, ha llegado”<sup>8</sup>. Zelmar Michelini, hijo del homónimo senador asesinado por el Plan Cóndor en Buenos Aires en 1976, definió al juicio en Roma como “una derrota de la impunidad”, y “la mejor manera de celebrar la memoria de las víctimas”. Además, la sentencia definitiva representa según Michelini “un formidable estímulo para las personas y las organizaciones sociales y de defensa de los derechos humanos en Uruguay que, enfrentando la inercia, cuando no la oposición activa, de los poderes del Estado, siguen bregando por la investigación y el juzgamiento de los crímenes de lesa humanidad de la dictadura uruguaya”<sup>9</sup>.

El abogado Andrea Speranzoni, quien representaba a familiares chilenos y uruguayos, como también a Uruguay como *parte civile*, expresó su satisfacción por el éxito y agradeció particularmente a la comunidad uruguaya, los familiares, las asociaciones de derechos humanos, y las instituciones que lo ayudaron a llevar adelante este juicio en una materia tan delicada como son los delitos de lesa humanidad. Respecto a la sentencia, Speranzoni afirmó que “el juicio Cóndor se terminó con la afirmación de la responsabilidad penal de

<sup>6</sup> Francesca Lessa y Fabián Werner, “Corte italiana confirmó condena a represores uruguayos por el Plan Cóndor,” *Sudestada*, 9 de julio de 2021.

<sup>7</sup> Los italo-uruguayos son: Daniel Banfi, Gerardo Gatti, Bernardo Arnone, Juan Pablo Recagno, María Emilia Islas, Julio César D’Elía, Yolanda Casco, Ileana García Ramos, Edmundo Dossetti, Raúl Borelli, Raúl Gámbaro. Los uruguayos son: Guillermo Sobrino, Gustavo Alejandro Goycochea, Noemi Basualdo, María Antonia Castro Huerca, José Mario Martínez, Aída Sanz, Elsa Fernández, Atalivas Castillo, Miguel Ángel Río Casas, Eduardo Gallo, Gustavo Raúl Arce, Andrés Carneiro Da Fontoura, Carolina Barrientos, Carlos Cabezu, María Asunción Artigas, Alfredo Moyano, Alberto Corchs, Elena Lerena, Alfredo Bosco, y Cécica Gómez

<sup>8</sup> Elena Basso, “Tróccoli arrestato dai Ros. Le famiglie degli uccisi: «Ci dica dove sono i corpi»,” *il manifesto*, 11 de julio de 2021.

<sup>9</sup> Intercambio de correo con Zelmar Michelini, 27 de septiembre de 2021.

todos los imputados uruguayos, y con el rechazo por parte de la Corte de todos los recursos presentados”. “De tal forma”, continuó Speranzoni, “se confirmó la sentencia de apelación, que fue sumamente importante al ratificar que los crímenes de lesa humanidad pueden ser juzgados a distancia larga en el tiempo y no prescriben”.

Por su lado, Mirtha Guianze entrevistada por Elena Basso, aseveró: “esta sentencia cierra un ciclo que comenzó en 2007 cuando abrí el juicio contra Tróccoli y él huyó a Italia. También es fundamental que un tribunal europeo haya reconocido la existencia de la Operación Cóndor”<sup>10</sup>. También consultado por *il manifestò*, el ex fiscal italiano Giancarlo Capaldo, que inició la extensa investigación en 1999, atestiguó que la sentencia constituye “un hito extremadamente importante para Italia, un esfuerzo de civilización jurídica que podría ser una lección para todos los demás países”. Definiendo al veredicto como “una página histórica para Italia”, Capaldo resaltó como llegar a este éxito “fue un camino largo y difícil”, que se hizo posible gracias a la “increíble colaboración humana que se ha desarrollado entre familiares, sobrevivientes y abogados”<sup>11</sup>. Igualmente, el fiscal de Casación, Gaeta, no escondió su emoción y declaró que, con la sentencia, “les hemos devuelto [a las víctimas] la memoria de la justicia”.

## Reflexiones finales

Después de 21 años, el juicio Cóndor llegó a su conclusión. Indudablemente, este juicio marcó un punto de inflexión sumamente importante en la lucha contra la impunidad en el Cono Sur y particularmente en Uruguay. Sus aportes en este sentido han sido múltiples aunque aquí solamente se resaltan cuatro.

En primer lugar, el origen del juicio nos recuerda la lucha incasable y el papel clave que han tenido los familiares y activistas de derechos humanos en impulsar la investigación penal de los delitos y la condena de los responsables de los crímenes de lesa humanidad. El juicio Cóndor, efectivamente, fue promovido por un grupo de activistas de derechos humanos uruguayos nucleados alrededor de SERPAJ y de la Secretaría de Derechos Humanos y Políticas Sociales del PIT-CNT. En particular, las mujeres uruguayas Cristina Mihura, Marta Casal del Rey, Luz Ibarburu, María Bellizzi, Aurora Meloni, y la argentina Claudia Allegrini presentaron la denuncia en Roma en junio de 1999 para que se investigara la desaparición de cinco víctimas uruguayas y una argentina, todas con ascendencia italiana. La denuncia tenía como objetivo no solamente lograr respuestas respecto a los casos particulares de esas víctimas, sino también sacar a la luz la falta de respuestas por parte de las autoridades judiciales en los países que conformaron la coordinación represiva en los años ‘70. En

---

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

particular, en Uruguay, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado cerraba cualquier intento de investigar los delitos cometidos durante el terrorismo de estado<sup>12</sup>.

En segundo lugar, y vinculado con el primer punto, se armó una red transnacional de activistas que, desde Uruguay, Argentina, Chile, pasando por Italia, Francia y España, apoyó a lo largo de los años la investigación y las diferentes etapas del juicio. Esta red fue clave para ubicar testigos y sobrevivientes, localizar documentación de archivos, y recopilar prueba necesaria para llegar a esta histórica sentencia. Este juicio nos recuerda como estas redes son fundamentales para coordinar y consolidar los esfuerzos de búsqueda de justicia.

En tercer lugar, a diferencia de los juicios acontecidos anteriormente, el de Italia tuvo una mirada más amplia del Plan Cóndor, yendo más allá del período entre 1975 y 1978, durante el que estuvo operativo. Gracias a la investigación de los casos de Daniel Banfi, asesinado en octubre de 1974 junto con otros dos exiliados uruguayos (Luis Latrónica y Guillermo Jabif), y de Andrés Bellizzi, desaparecido en abril de 1977 pero detenido también precedentemente en junio de 1974, se pudo apreciar como operativos parecidos a los del Cóndor ya habían acontecido mucho antes, y en particular durante todo 1974. A pesar de que el Cóndor no existía formalmente en ese momento, operativos con el mismo *modus operandi* dirigidos en particular contra exiliados uruguayos en Argentina se remontan ya a febrero de 1974 y continuaron durante todo ese año. El análisis de esos episodios permite entender mejor los antecedentes durante los que se gestó gradualmente el Cóndor en 1974 y 1975.

Finalmente, la ratificación por la Corte de Casación de las sentencias de los imputados Jorge Tróccoli y Pedro Mato Narbondo resultó en sus primeras condenas después de haberse fugado de Uruguay, en 2007 y 2013 respectivamente, para evadir de la justicia. La mañana del 10 de julio de 2021, los Carabineros (policía militar italiana) del *Raggruppamento Operativo Speciale* (ROS), comandados por el general Paquale Angelosanto de Roma detuvieron a Jorge Tróccoli desde su casa en Battipaglia<sup>13</sup>. Tróccoli había recién realizado unos controles médicos en el hospital de Battipaglia con el objetivo de evitar su encarcelamiento en prisión. A pesar de eso, Tróccoli ingresó ese mismo día a la cárcel de la ciudad de Salerno y sigue ahí a la fecha (setiembre de 2021), cumpliendo su condena de cadena perpetua.

Respecto de Mato Narbondo, por su ciudadanía brasileña y el hecho de vivir en la ciudad fronteriza de Santana do Livramento, es sumamente difícil que Brasil lo extradite a Italia para cumplir su condena, aun más bajo el gobierno de Jair Bolsonaro<sup>14</sup>. De todos modos, existe un pedido de captura internacional en contra de él también por parte del fiscal

<sup>12</sup> Francesca Lessa. 2014. *¿Justicia o impunidad? Cuentas pendientes en el Uruguay post-dictadura*. Montevideo: Debate.

<sup>13</sup> “Tróccoli intenta demostrar que no puede ir preso por cuestiones de salud,” *Sudestada*, 10 de julio de 2021.

<sup>14</sup> Cleber Dioni Tentardini, Janaina Cesar, y Naira Hofmeister, “Represor uruguayo condenado a cadena perpetua vive prófugo en Livramento,” *La Diaria*, 11 de agosto de 2021.



uruguayo especializado en Crímenes de Lesa Humanidad, Ricardo Perciballe. Además, Italia tiene la opción de solicitar que Mato Narbondo cumpla su sentencia en Brasil. Así que tomando las palabras de Mario Benedetti del poema “ni colorín ni colorado” que cuenta el periplo de los hermanos Anatole y Victoria Julien (ellos también víctimas del Cóndor), “el cuento no se ha acabado”.

La justicia a veces tarda, pero siempre llega.



Foto: Vannina Gonzo

## Un año más bajo un Presente ensordecedor

Micaela Boiani | Carolina Carretero | Patricia López Melo  
Paola Lorenzo | Graciela Montes de Oca<sup>1</sup>

59

A diferencia del año pasado, la 26° Marcha del Silencio nos encontró un poco más preparadas. Las lecciones aprendidas en la anterior, hicieron que en un principio algunas de las cuestiones estuvieran un tanto “más aceitadas”. En un contexto de emergencia sanitaria más complejo, con una cuantía de casos creciente día a día, no había duda que nuevamente el formato de esta Marcha sería virtual. Eso no quita que no hubiese ganas de pisar las calles nuevamente, pero la idea de cuidarnos (más no de libertad responsable) siempre estuvo en un primer orden.

Como todos los años luego que llega el último ciclista, comienzan los preparativos para la misma. La primera definición, y no por ello la más sencilla, es la consigna. Luego de varias vicisitudes, y de discutir cuál era el alcance que se quería reflejar en un momento político no menor: dos campañas de recolección de firmas para la anulación de la LUC (una

<sup>1</sup> Integrantes de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos.

por los 135 artículos más regresivos y la otra por todos ellos), donde las tasas de desempleo, pobreza, exclusión y marginación social se han visto aumentadas de forma significativa.

El avance electoral de la coalición de gobierno ha puesto en debate el destino de la política social y la redistribución. Reconociendo que los clivajes asentados han generado que sea menos factible un retraimiento de la matriz de bienestar existente desde una agenda re-privatizadora con un Estado mínimo y un ajuste estructural, ha existido un retraimiento significativo del alcance de gran parte de las prestaciones (fundamentalmente las orientadas a los nuevos riesgos sociales, colectivos minoritarios, orientaciones de las transferencias directas a las familias, enfoque de género y generaciones, ciclo vital y familia, agregando una serie de cambios en cambios significativos en materia impositiva y fiscal); sumado a bajos niveles de respuesta ante las situaciones de vulnerabilidad en el contexto de emergencia sanitaria donde las brechas ya existentes se han visto profundizadas, traspolando la responsabilidad al tercer sector.

Fue el pueblo organizado a nivel barrial, gracias a la solidaridad y el trabajo cotidiano, que se lograron cubrir múltiples falencias en materia de respuesta estatal. Hace más de un año que están día a día aportando su trabajo voluntario para que miles de personas puedan tener un plato de comida, que coordinan y generan rutas de contacto con otras organizaciones ante situaciones de vulnerabilidad.

Sumado a esto, fueron una vez más los miles de mensajes que llegaban con ideas, propuestas, mensajes por todos los canales de múltiples personas y colectivos que desde sus saberes, experiencias y realidades, coconstruyeron cual piezas de un gran puzle lo que todas las personas vivimos en este 2021.

A pesar de saber que la virtualidad vino para quedarse, que todas las personas nos hemos apropiado de diversas maneras de este *Mayo mes de la Memoria*. Dónde actividades en distintos rincones han pasado a ser la norma y no la excepción, las interrogantes respecto a cómo hacer de este mayo una marcha con su características particulares estaban presentes.

Gracias a la colaboración de muchísimas personas se logró el resultado que conocemos.

Como cada año y este en particular contamos con la enorme colaboración de la Intendencia Municipal de Montevideo, TV Ciudad y APU (Asociación de Prensa del Uruguay) quienes desde sus saberes, apoyaron, aportaron, sugirieron, para lograr el mejor resultado posible.

Semanas antes del 20, se habilitó un número celular gracias a la colaboración y soporte de la Agencia Innvented<sup>2</sup>, sin importar donde la persona se encontrara pudo mandar su

---

<sup>2</sup> [www.innvented.com](http://www.innvented.com), Instaram: @Weareinnvented. Agencia Innvented: en el año 2020 idearon también la campaña Vivos en Nuestra Memoria, a través de la plataforma Instagram, ganando un premio entregado por El Ojo de Iberoamérica.

“presente” a través de WhatsApp. Todos los mensajes recibidos fueron unidos para poder ser reproducidos durante la marcha y retumbando en todos los rincones del país y del mundo, abrazándonos bajo el mismo reclamo de Memoria, Verdad, Justicia y Nunca Más terrorismo de Estado.

A medida que nos acercábamos a la fecha los rincones del país se vestían de margaritas, balconeras, consignas, las fotos de nuestros familiares estaban en ventanas, muros. Se iba sintiendo que faltaba cada vez menos. Solidariamente compañeras y compañeros ofrecieron sus casas, sindicatos, su tiempo que es lo más valioso que tenemos, pudiendo generar una descentralización de los pedidos ante la emergencia sanitaria.

La colectiva de bordado Mostramos la Hilacha de Pueblo Victoria<sup>3</sup>, durante más de un mes, bordó los nombres de los 197 detenidos/as desaparecidos/as. Esta iniciativa se replicó en diversas localidades, en todo el país. Luego, los mismos se colocaron sobre 18 de Julio el 20 de mayo, sumando a la intervención realizada con los carteles.

Para ir comenzando la reflexión, el 15 de mayo a las 19:00 hs. se realizó una mesa transmitida por streaming organizado por Sala Zitarrosa enmarcado en su ciclo Encuentros<sup>4</sup>.

Adicionalmente, el domingo 16 de mayo a las 19:30 hs. organizamos una mesa con participación de Natalia Uval, Martín Fernández, Gerardo Caetano y Elena Zaffaroni que también se transmitió por streaming a través de nuestro canal de YouTube<sup>5</sup>.

Al igual que el año pasado, el Club Villa Española realizó una charla de sensibilización y reflexión sobre la jornada del 20 de mayo. A forma de reconocimiento, como el año 2020, durante el mes, el equipo jugó con una camiseta especial, dedicada a la 26<sup>a</sup> Marcha. Con todas las actividades planteadas por el Club, cada año reafirman su compromiso con la causa de los Derechos Humanos, a ellos nuestro reconocimiento y agradecimiento.

Clubes de básquetbol, fútbol, colectivos de técnicos, Mutual Uruguaya de Futbolistas Profesionales, entre otros actores del ambiente deportivo se manifestaron desde cada uno de sus lugares, sumándose a la Marcha del Silencio.

A partir del 2 de mayo, se realizó por parte de la Asociación una cuenta regresiva donde participaron múltiples personas referentes de diversos ambientes<sup>6</sup>. Este concepto fue reproducido por diversos sindicatos, centros de estudiantes, etc. quienes crearon su video y lo

<sup>3</sup> Instagram: mostramoslahilacha

<sup>4</sup> ENCUENTROS Memoria (<https://youtu.be/QLsLkVoZNEw>)

<sup>5</sup> 26 Marcha del Silencio (<https://youtu.be/c0wqosEiko4>)

<sup>6</sup> Diego González, Papina de Palma, César Troncoso, Santiago “Bigote” García, Brian García, Tania Tabárez, Mateo Sarni, Yamandú Cardozo, Chris Namús, Emiliano Albín, Rodrigo Arim, Fernando Pereira, Mathías Riquero, Samantha Navarro, Gustavo González, Fito Galli, Claudia Umpiérrez, Gonzalo Deniz, Daiana Abrasinskas, Alejandro Spuntone, Noelia Campo, Cumbia Club, Edú “Pitufu” Lombardo, Alejandra Colette Spinetti Núñez, Lilián Abracinskas, Ricardo “Profe” Piñeyrua, Yessy López, Daniel Hendler, Mónica Navarro, Magela Brun Lanz, Gonzalo Cammarota, Margarita Musto, Luciano Supervielle, Emiliano Branciaciari y María Bernabela “Belela” Herrera.

compartieron desde sus redes, etiquetando a las cuentas oficiales y utilizando los hashtags del corriente<sup>7</sup>. Reconocidos artistas y/o colectivos/as nos hicieron llegar su mensaje<sup>8</sup>, otros crearon canciones<sup>9</sup> o versionaron temas existentes<sup>10</sup>.

El 20 de mayo amaneció con las 197 fotos de las personas detenidas desaparecidas instaladas sobre Plaza Libertad, junto a los bordados de Mostramos la Hilacha. No hubiese sido posible sin el trabajo de la Coordinadora de Apoyo: con la creatividad de Jóvenes por la Memoria; la barra del Ceipa (Centro de Estudiantes del IPA) y la FEUU (Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay) que es incondicional experta en el pintado de huellas y armado de fotos; Rebeldía Organizada que además de todo el trabajo que realizan en el barrio siempre están aportando ideas; Memoria en Libertad; la Secretaría de Derechos Humanos del PIT-CNT; Tramando Resistencia y sin dudas Serpaj que está presente en esta coordinadora desde los inicios siempre con el comentario certero. No podemos dejar de mencionar a FANCAP (Federación ANCAP) que todos los años elabora la pancarta que encabeza la marcha y además suman su mano compañera.

La FEUU realizó una intervención en la explanada de la Universidad llamada “Amanecer por la Memoria”. Varios grupos de corredores, repartidos en varios circuitos, comenzaron la jornada recorriendo Montevideo y la Zona Metropolitana corriendo en postas desde las 7 de la mañana hasta las 19 hs. de manera ininterrumpida. El Colectivo Memoria en Libertad realizó intervenciones en diversos muros, así como una campaña en redes sociales, contando algunas de las historias de vida de sus integrantes.

Como el pasado año, diversos medios de comunicación replicaron esta Marcha Virtual<sup>11</sup>, sumando sus señales para reproducir el Proyecto Humo<sup>12</sup>, así como el PRESENTE de todas y todos, desde donde nos encontrábamos, a lo largo y ancho del país y desde el exterior, luego de cada nombre. Como siempre, terminamos entonando las estrofas del Himno Nacional.

<sup>7</sup> #MarchadelSilencio #MarchadelSilencio2021 #MarchadelSilencioPresente

<sup>8</sup> Mario Carrero, León Gieco, Víctor Heredia, Ignacio Copani.

<sup>9</sup> ¿Dónde están? (<https://youtu.be/Pk0AKlyl94I>) Luciano Supervielle -¿Dónde están?

Por nuestra memoria - CURTIDORES DE HONGOS 2021 (<https://youtu.be/kyP8b7HptH8>) Curtidores de Hongos- Por nuestra memoria

Cuatro Pesos de Propina - Hasta La Raíz Ft. Gabriela Rodríguez & Luana Méndez (<https://youtu.be/xu951V6WpLA>) Cuatro Pesos de Propina - Hasta La Raíz Ft. Gabriela Rodríguez & Luana Méndez

<sup>10</sup> Los Dinosaurios - 20 de mayo 2021 (<https://youtu.be/JNcAa2unApE>) Coro del Tump, Coro Yulele , Tump, Laboratorio de practica Teatral y Colectivo Catalejo- Los dinosaurios

<sup>11</sup> APU, TV Ciudad, Cardinal TV, La Radio Cooperativa, Radio Fénix, Radio Camacú, Radio Sarandí, Radio M24, Radio Del Sol FM, Radio el Espectador, Radio Urbana FM, Diario La República Multimedia, TLR, Radio Bárbara, entre otros.

<sup>12</sup> Proyecto ideado por Valentín Río, donde se proyectan las fotos de las 197 personas detenidas desaparecidas, sobre humo. Este proyecto contó con el apoyo del Centro de Fotografía de la Intendencia de Montevideo y TV Ciudad.

En estos espacios las hojas nos quedan cortas para nombrar a todas las iniciativas que sabemos que se realizaron, a todas las personas que desde cada uno de sus lugares hicieron la 26° Marcha del Silencio única. Por cada margarita, balconera, foto colgada, por cada muro intervenido, por cada iniciativa barrial, por cada historia contada, por sentir a nuestros familiares como compañeros/as de la vida, porque cada vez somos más quienes levantamos las mismas banderas y seguimos preguntando.

Otro año, a pesar del distanciamiento físico, estuvimos unidos en un cálido abrazo, como en cada 20 de mayo, reclamando por Memoria, Verdad, Justicia y Nunca Más Terrorismo de Estado, bajo la consigna “*¿Dónde están? No al silencio ni a la impunidad. Memoria, Verdad y Justicia.*”



Montevideo, 16 de abril de 2021

A la opinión pública,

En el día de ayer se dio a conocer que el Tribunal de Apelaciones de 2° Turno, integrado por Daniel Balcaldi, Daniel Tapié y Ricardo Míguez, aceptó el recurso de apelación a la prisión preventiva presentado por la defensa del Coronel Retirado Eduardo Ferro. Frente a su liberación, la Asociación Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos expresa su repudio.

Recordemos que Ferro está involucrado en múltiples crímenes de Lesa Humanidad y continuó con su accionar delictivo aún en democracia (como lo demuestran los Archivos Castiglioni), tiene varias causas pendientes con la Justicia en Uruguay: el secuestro de Universindo Rodríguez, Lilián Celiberti y sus hijos, la causa de Claudio Invernizzi, la desaparición forzada de Fernando Miranda, así como la de Oscar Tassino (por la cual en este momento está siendo juzgado), entre otras; estuvo tres años prófugo de la Justicia, violando en España su concesión de extradición. Dados sus antecedentes la Jueza Penal de 27° Turno, Silvia Urioste, dispuso la prisión preventiva. Hoy, nada nos garantiza que su fuga no vuelva a ocurrir.

Sin desmedro de que el proceso judicial continúe, el otorgamiento de la libertad aduciendo que no se encuentra dictada una sentencia, es una clara señal de que la cultura de la impunidad se mantiene y que los torturadores siguen detentando privilegios. Una vez más decimos ¡Basta!

Hace 45 años que esperamos Justicia, hoy Ferro sigue impune, libre como un ciudadano más. Esperamos que la Suprema Corte de Justicia se expida de forma rápida y contundente, construyendo así un camino de Justicia para que nunca más se oculten estos crímenes ni puedan ampararse sus criminales.

Por Justicia, Verdad y Memoria  
Nunca más Terrorismo de Estado

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos



Foto: Centro Clandestino de Detención y Tortura 300 Carlos. Galpón 4 del SMA. Foto aérea 1980. Servicio Geográfico Militar

## La razón de la memoria

Malena Laucero | Efraín Olivera<sup>1</sup>

65

*“Uno de los legados de la dictadura que más nos inquieta e interroga: la herencia perversa de aspirar a un saber unívoco y monolítico en el que la divergencia es percibida como detestable y el interlocutor se vuelve abominable y abusivamente un otro, extraño o enemigo”*  
*“No es lo mismo el olvido que la amnesia activa, intencional, productora de efectos perversos.”<sup>2</sup>*

Desde hace seis años informamos sobre los *Sitios de Memoria* y su importancia social como lugares que testimonian sobre la política represiva del gobierno cívico-militar en Uruguay entre 1973 y 1985. Finalizando el año 2021 en el mundo vive por segundo año consecutivo y en simultáneo la conmoción y desestabilización causada por la pandemia Covid-19, la que, en sociedades marcadas por las desigualdades, impacta agudizándolas aún más. Así en Uruguay la política neoliberal del gobierno de coalición presidida por Luis Lacalle Pou, produjo que el peso de la crisis la sintieran con más intensidad los sectores sociales más carenciados. Lo que empezó con una crisis en los sistemas de salud, derivó en una serie de crisis que mostraban las dolorosas brechas sistémicas. Durante la pandemia se vivió

<sup>1</sup> Miembros de Serpaj Uruguay.

<sup>2</sup> “Fracturas de la Memoria”, Maren y Marcelo Viñar, Ediciones Trilce, 1993.



con crudeza y en carne propia las consecuencias de estas políticas. Muy pronto el desconcierto y la angustia fueron el centro de la preocupación existencial. Muchas contribuciones aparecieron analizando los nuevos y crecientes malestares sociales: angustia, soledad, depresión, escepticismo, falta de perspectivas... síntomas de una forma de vida, extremados por la pandemia. Los efectos de la globalización se vieron como nunca antes expresados en nuestra cotidianidad; en corto tiempo se virtualizaron nuestras experiencias sociales y la pantalla se tornó en el gran espacio de socialización.

Ante situaciones extremas, las reacciones personales y sociales son infinitas y variadas; en Uruguay, ante la ausencia de una política estatal solidaria, de asistencia a los más necesitados, produjo un estado de perplejidad y angustia que llevó a que vecinos y organizaciones sociales salieran espontáneamente a recolectar alimentos para los más urgidos, lo que rápidamente se convirtió en un movimiento de ollas populares que se extendió por todo el Uruguay necesitado: una ciudadanía que a pesar de las restricciones de movilidad sanitarias tendía su mano solidaria contrapesando la retracción de las políticas públicas.

Otro hecho que queremos mencionar y nos da pie para entrar en nuestro tema, es la carta publicada en el semanario *Búsqueda* en setiembre pasado por el Cnel. Eduardo Ferro Bizzozero, detenido y condenado por delitos de lesa humanidad en abril del presente año. La carta reacciona a planteos hechos por el historiador Gerardo Caetano en un seminario organizado por el Instituto Militar de Estudios Superiores (IMES) y la Universidad de la República (UdelaR) en el mes de agosto.

En síntesis podríamos decir que la carta consta de dos partes: una primera donde, desde su perspectiva militar, justifica los delitos cometidos por su fuerza y la segunda acusatoria, donde a través de críticas -dirigidas al historiador pero que involucran a toda la sociedad- expone su pensamiento, que según se extrae, sería el pensamiento de la institución militar. Para su mejor comprensión, citamos el párrafo de referencia. Los destacados son del autor:

*(...) “El enfrentamiento se desarrolla hoy día en el factor socio-cultural (desde donde usted actúa); no hay más violencia física en esta etapa; pero si hay violencia psicológica, usada con extrema sutileza, de la misma peligrosidad.- El combate se desarrolla disolviendo a la sociedad, poniendo en duda sus valores y creencias; incidiendo sobre los programas de estudios de los institutos de enseñanza (falseando la historia tal cual usted hace); minimizando el valor de la FAMILIA; poniendo en duda la biología y sexualidad; cambiando groseramente el idioma; uso exagerado de ONG ‘S de dudoso origen; organizaciones sociales notoriamente de izquierda y financiamientos de sospechoso origen; radios comunitarias incitando a la separación/ quiebre social; prensa y medios de comunicación diseminando información sesgada o medias verdades; proliferación de “sitios de la memoria” obviamente rememorando guerrilleros o militantes activos; operadores judiciales y fiscales cometiendo tropelías jurídicas que no cumplen las reglas básicas del Derecho, procesando y condenando a miembros de las FF.AA ; desjerarquizando los tradicionales festejos patrios; ataque sistemático a integrantes de las FF.AA. por el “pasado reciente”; y la falacia del “terrorismo de Estado”; usando muletillas y “slogans” “facilongos” de repetir... el objetivo de todo ello es desman-*

*telar al Estado liberal republicano y a sus FFAA, última herramienta a emplear por parte del GOBIERNO ante crisis o peligros inminentes, como sucedió en el pasado.- La Nación no lleva a cabo "terrorismo de Estado", la Nación emplea sus medios legales y militares para defenderse, como lo fue en su momento decretando Medidas Prontas de Seguridad y más tarde el "Estado de Guerra Interno" con la férrea oposición de miembros del Parlamento adictos a los terroristas... todos ellos de su preferencia política".*

Llama la atención que la lectura de la carta no haya desatado debates o respuestas ni de la ciudadanía, ni de profesionales del ámbito político o social. Las pocas voces que se oyeron fueron en apoyo al profesor Gerardo Caetano, tanto a su persona como por su excelencia académica: la Asociación Uruguaya de Historiadores; la Facultad de Ciencias Sociales; la declaración de cinco organizaciones sociales (Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, Serpaj Uruguay, Crysol, Ielsur y la Secretaría de DDHH del PIT-CNT) y ya a fines de octubre de la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM). Muchos puntos merecerían ser tratados, pero en este artículo abordaremos solo dos de ellos.

Señalar en primer lugar la notoria ausencia del reclamo ciudadano. Está claro que la ciudadanía estaba (pre)ocupada por responder urgencias más vitales; pero este silencio es llamativo, aturde y debe ser analizado e interpelado. Por lo pronto desde la perspectiva castrense algunos lo interpretan como un *apoyo del soberano* a la política militar. Dejó también en evidencia la ausencia de un actor social atento, que en circunstancias como estas, ayudara a entender por qué, por ejemplo, dejar sin cuestionar el concepto *la falacia del 'terrorismo de Estado'* no solo es antidemocrático, sino que representa una amenaza al sistema republicano. Quizás no como actor pero sí como voz autorizada hubiera correspondido a la Comisión Honoraria de Sitios de Memoria, que promoviera un evento a manera de posicionamiento y respuesta, ya que la Comisión es por ley el órgano responsable de promover entre otros, el sentido histórico de los Sitios y su contexto. Por tanto, su intervención no solo hubiera sido necesaria y pertinente, sino que su misión.

Así mismo preocupa también constatar en *la carta* la permanencia de resabios de la lógica militar que condujo a uno de los momentos más negros de nuestra historia, sin que salga a ser cuestionado por las autoridades pertinentes. Compartimos con el Prof. Caetano la opinión que el ejército ideológicamente no es un todo homogéneo, aunque ignoramos el peso y composición real de esas corrientes. Pensamos sí, que la actividad organizada por el Comandante en Jefe del Ejército Gral. Carlos Fregossi, como un estudio dirigido al cuerpo de oficiales y cuyo objetivo final era el diseño de un nuevo Plan de Estudio para las escuelas de formación de oficiales del Ejército, es de suma importancia y de no quedar solo en una cuestión interna, podría tornarse en un importante aporte al pendiente debate social.

El segundo tema que queremos abordar, es sobre la mención a la *proliferación de "sitios de la memoria"*, por cuanto pone de manifiesto una falta de comprensión de los procesos históricos y sus respuestas sociales y que trataremos de analizar; contextualizando los sitios, ya no solo como respuesta local a una política nacional determinada, sino como

emergentes que son, de un proceso social más amplio y global. Donde la *Memorización* aparece como necesidad y respuesta social a políticas neoliberales.

Políticas que comenzaron en los años '60; se percibieron con claridad en nuestra región bajo las dictaduras cívico-militares de los '70; para afianzarse en los '80 con las políticas reaccionariamente conservadoras impulsadas por el inolvidable dúo Thatcher-Reagan. En nombre de la libertad de mercados, el capital, el trabajo y los medios de producción y consumo se movilizaron: se trasladaron, se globalizaron apelando a la innovación y el desarrollo; deshistorizando, allí donde se instalaban, el territorio y sus tradiciones; creando interdependencias y uniformidad social.

El proceso es explicado como pasos necesarios del desarrollo global; intrínsecamente conlleva la ahistoricidad de las fuerzas modernizadoras. Ya a fines de los años '50 el físico inglés Charles Snow en su teoría de las “dos culturas” planteaba los caminos divergentes de las ciencias exactas y las humanas; sostenía que deshistorizar el proceso de desarrollo era una necesidad de las ciencias naturales, porque de esta manera y solo así, es que el avance científico puede introducir con rapidez los cambios tecnológicos, sin que se ponga en cuestión su validez y sentido para el progreso social.

Más tarde en los años '70 el filósofo de antropología Odo Marquard, siguiendo esa línea de pensamiento, incorporará el concepto freudiano de “compensación” para analizar las respuestas sociales a las medidas impuestas por el desarrollo económico: de esta manera la sociedad de la sobreproducción y de la cultura del desecho daba lugar al surgimiento de acciones sociales que promovían y creaban espacios de “*preservación y memoria*”, resignificando lo caduco para convertirlos en objetos de cuidado y exposición; una manifestación elocuente es el arte que trabaja con el desecho. Asimismo surgió también con fuerza la *cultura de la “patrimonialización”* y la de “*los Museos*”, rescatando en museos de especies animales o vegetales desaparecidas, de técnicas, de muebles, de autos, de indumentarias, etc... De modo que cuanto más rápido el presente se vuelve pasado, tanto más fuerte y urgente es el interés por ese pasado.

El proceso de uniformidad global conduce también a preservar lo local, lo diferente, peculiar, no formativo, rescatando al humano de la despersonalización. A medida que la tecnología iba imponiendo su centralidad, el humano perdía en importancia, tornándose cada vez más prescindible. La sociedad entonces, en su esfuerzo por devolverle al sujeto su desdibujado sentido de ser, responde desarrollando estrategias de preservación y memoria. Es en este marco, y con la perspectiva de recuperar la centralidad del humano en el transcurrir histórico, que debemos entender hoy el *ejercicio del “sentido de memoria”* que se promueve y practica en los sitios y espacios de memoria.

Las declaraciones del Cnel. Ferro no son ni exclusivas ni están solas en el concierto social uruguayo. Respaldo por la política actual del gobierno, un sector de la sociedad parece haber encontrado el lugar propicio donde expresar lo callado durante las décadas pasadas. Así han surgido diferentes voces, y cada vez más frecuentes, que reviviendo la “*teo-*

ría de los dos demonios” reclaman una *Reparación* para los familiares de militares y policías víctimas de la “subversión”, contando ya con el apoyo público hecho por el Ministro de Defensa, Javier García; o el urgente llamado del Editorial de la Revista del Centro Militar de mayo de 2021, que dice:

*“(...) nos preguntamos qué está esperando el gobierno o la mayoría parlamentaria, que tiene crédito de sobra para enfrentarse a una votación, para derogar la mala norma y sustituirla por un proyecto que consiga encuadrar en su justo lugar institucional la esfera de lo militar (...)”. “(...) Cada día de vigencia de la Ley Orgánica Militar actual es una ofensa continua a la profesión militar y sus derechos y también un obstáculo real al buen funcionamiento de la vida militar como ha sido tradición en el país y como la reclaman los difíciles tiempos que corren”; o también, en el mismo editorial: “(...) Donde también se hace imperativo intervenir es en lo que tiene que ver con la derogación de facto de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Esa norma fue adoptada por el Parlamento con todas las garantías de la ley (...)”. “(...) La voluntad de la más alta instancia de la soberanía expresada en dos oportunidades no es suficiente para confirmar en los hechos la vigencia de la ley (...) es letra muerta frente a lo que en su momento pudo una exigua mayoría circunstancial en el parlamento. No entendemos qué están esperando las actuales mayorías para restaurar el orden, volver a encuadrar los hechos bajo la Constitución y derogar la superchería perpetrada contra la Carta Magna y la voluntad popular que permite juzgar, condenar y encarcelar a militares sin más pruebas que las ganas de humillarlos por parte del tribunal de turno.*

*Los legisladores del gobierno tienen la excelente oportunidad de dar vuelta la página de la historia y sellar para siempre la paz que los orientales nos merecemos y que algunos violentos y oportunistas todavía repudian, pese a que la parte que les tocó de la amnistía la aprovecharon con creces a costa de rentas para ellos y sus familias que aun, increíblemente, les sigue pagando sacrificadamente la sociedad”.*

Estas afirmaciones vertidas en el editorial de El Soldado, voz oficial del Centro Militar del Uruguay, contienen la misma lógica y visión autoritarias que en la carta de Ferro, quizás no expresen las del Comandante en Jefe del Ejército, aunque no lo sabemos con certeza. La sociedad uruguaya se debe sin dudas un debate abierto y franco sobre este tema tan decisivo como difícil. Habrá que abordarlo con honestidad sobre concepciones e intereses que expresan estas visiones divergentes de nuestra historia. Podemos como sociedad seguir postergando el debate, pero lo que no podremos es evitar que suceda.

### CNHSM: lo hecho y lo que falta

Desde 2016 informamos sobre el proceso de organización de las Comisiones de Sitios de Memoria en nuestro país; la posterior participación ciudadana en la elaboración de la ley de protección y promoción en 2017; su aprobación en 2018; y desde 2019 sobre la actividades realizadas por su órgano ejecutor, la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria-CNHSM<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Si se desea repasar alguna parte de este proceso, remitirse a los respectivos Informe Serpaj 2016 a 2020 en [www.serpaj.org.uy/](http://www.serpaj.org.uy/)

En Uruguay hay identificados 142 sitios donde el terrorismo de Estado violó de múltiples maneras los derechos humanos, hasta la fecha solo 14 fueron declarados sitios de memoria por la ley 19.641.

La forma organizativa dada por ley para su implementación consta de dos instancias: la Red de Sitios de Memoria y la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria, espacio donde convergen paritariamente miembros del Estado y de la Sociedad Civil. Está conformada por 9 personas, 3 delegados del gobierno; 2 de organizaciones sociales destacadas en la lucha por la memoria y los derechos humanos, 3 delegados/as de la Red Nacional de Sitios de Memoria y presidida por una directora de la Institución Nacional de DDHH y Defensoría del Pueblo.

Según el art. 10 de la ley, el cometido de la Comisión es básicamente de organización y gestión de lo mandatado y consiste en:

a) Recepcionar, instruir y resolver sobre declaración y creación de Sitios de Memoria Histórica; b) Disponer, una vez aprobada la declaración de un sitio de memoria, las acciones pertinentes para efectivizar su preservación, funcionamiento, gestión y sustentabilidad; c) Promover la conformación de Comisiones de Sitio y designación de fechas conmemorativas; d) Coordinar los mecanismos de protección y conservación del sitio, así como la difusión de su instalación y accesibilidad; e) Crear y actualizar Catálogo Nacional de Sitios de Memoria en coordinación con la Red y Comisiones de Sitios de Memoria, dando amplia difusión de su contenido; f) Decidir la colocación de placa u otro símbolo, desarrollar espacio de memoria, museo o memorial.

La CNHSM cumplió en el mes de octubre su tercer año de funcionamiento regular. El centro de su quehacer se centra en las actividades referidas en los puntos a) y f), las que trataremos en forma conjunta. Pero no sin antes señalar que el proceso de recepcionar, evaluar y decidir sobre la pertinencia o no de colocar una placa o, de reconocer o no un lugar como sitio de memoria acorde a las indicaciones de la ley, parecen todos procedimientos sencillos y rápidos, pero no lo son, ya que demandan una serie de verificaciones, permisos, controles, consultas con los propios solicitantes y/o con diversas instancias del derecho y de la administración pública, que complejizan el proceso sobremanera. Por otra parte el trabajo en equipo de la Comisión requiere tanto de una minuciosa observancia de los requisitos exigidos, como el consenso para poder avanzar en la gestión, lo que muy probablemente sean muchas veces los factores que enlentezcan el ritmo y el tiempo en el que se resuelve una solicitud. Retomando, en el año 2021:

a) *Declaró 4 nuevos sitios de memoria de los 6 recepcionados:* 1) Memorial de Punta Carretas, Montevideo; 2) Memorial y Espacio Fusilados de Soca, Canelones; 3) Memorial de Bella Unión, Artigas; 4) Camino del Memorial y Penal de Libertad.

Una mención especial merece el caso de *Las Muchachas de Abril*, que desarrollamos en el recuadro a continuación de este artículo.

*f) Se aprobaron y colocaron 2 nuevas placas:* 1) En Memoria de Adán Ayala Álvarez, desaparecido y asesinado en 1971. Se colocó delante del edificio de la ex Sanidad Policial en la calle Magallanes 933 de Montevideo, donde trabajaba antes de ser secuestrado; 2) en el Liceo Manuel Rosé, Las Piedras, Canelones. A la memoria de los estudiantes desaparecidos Juan Pablo Errandonea Salvia y Fernando Díaz Cordenas. *Se colocaron 2 placas pendientes del año anterior:* 1) En el sitio ex-SID- actual Institución de DDHH en Montevideo; 2) A la memoria de Héctor Castagnetto, desaparecido y asesinado en setiembre de 1971 en Montevideo; 3) La tercera placa será colocada por la Comisión del sitio de Bella Unión el 02/12/21, al cumplirse los 5 años de la inauguración de su memorial.

El *punto e) de los cometidos de la Comisión* indica la realización conjunta (CNHSM y Red de Sitios) de un *Catálogo de Sitios de Memoria*, que los describa y mantenga actualizado. El trabajo fue presentado en versión digital en el mes de diciembre de 2021. El *punto b)* establece que deberán realizarse acciones que efectivicen el funcionamiento del lugar declarado sitio, su gestión y sustentabilidad. Si bien la Comisión ha asistido puntualmente a algún sitio, no ha desarrollado un plan de medidas que prevea como apoyar esos propósitos de manera sistemática y permanente. La misma ausencia de plan es válida extenderla al *punto c)*, que plantea la tarea de promover la conformación de sitios o al *punto d)* que establece crear mecanismos de protección, accesibilidad e instalación de los sitios. La Comisión tampoco ha desarrollado *punto c)* una línea de promoción de las fechas conmemorativas; no se ha manifestado mediante acciones de comunicación; ni promovido formas de recordación que requeriría la necesaria construcción de la memoria colectiva de este periodo de la historia; como son por ejemplo el Día de la Democracia (27 de junio), el de los Derechos Humanos (10 de diciembre), o del Detenido/a Desaparecido/a (30 de agosto) entre otros.

### *Sin Plan...*

Es difícil evaluar los logros del trabajo de la Comisión si no lo ha plasmado en un Plan donde enuncie los pasos y medidas a tomar para cumplir con los cometidos encomendados. ¿No debería haber sido acaso la primer acción que realizara? Sin un plan, sin propuesta orientada se trabaja improvisadamente, a demanda o decisión de la mayoría o de la presidencia. Es curioso que un órgano como la CNHSM donde la mitad de sus miembros son funcionarios del Estado con una práctica laboral basada en objetivos planificados, no haya introducido el Plan como instrumento organizador del trabajo, que oriente las acciones de la Comisión con más definición y eficacia. Un plan de trabajo es un instrumento organizador, que permite también medir el grado de compromiso político de las fuerzas que conforman el organismo -Comisión-, así como realizar con más rigurosidad el seguimiento de las acciones implementadas. Sería por lo tanto muy recomendable su realización.

## Red de Sitios de Memoria

La Red está conformada por las comisiones de los sitios ya aprobados por la ley y otros en vía de aprobación. Este año dos grandes temas ocuparon la atención: el tema presupuestario y las medidas para mejorar la organización.

El presupuesto fue conseguido en el 2020 bajo la modalidad de Fondo Concursable para los Sitios de Memoria. Su puesta en marcha era a partir del 2021 y demandaba una organización y una serie de trabajos, los que fueron realizados mayoritariamente por la Red. *“El presupuesto es muy escaso y ha dejado a muchos sitios afuera de la asignación”*, como dijo la Presidenta de la Comisión Honoraria Dra. Mariana Mota al salir de la comparecencia ante la Comisión de Hacienda para exonerar de impuestos a los sitios de memoria. *“Una política pública de memoria- dijo- requiere para su materialización de un presupuesto suficiente que garantice su funcionamiento y accesibilidad”*.

La Red trabajó bajo la modalidad de grupos de trabajo: uno, que trabajó los requerimientos legales y formales al que se incorporaron también miembros de la Comisión honoraria y el otro que se abocó a organizar una capacitación sobre la Elaboración de Proyectos para las comisiones de sitios. La capacitación y el seguimiento de la elaboración de los proyectos fueron realizados por tres expertos en el tema, quienes solidaria y profesionalmente respaldaron a las comisiones en su trabajo. Solo el despliegue de entusiasmo y compromiso de las Comisiones de Sitios posibilitaron que las actividades se realizaran en el corto tiempo disponible. Finalmente a mediados de octubre el tribunal dio a conocer la aprobación de los proyectos. Al momento del cierre de este artículo aún no está claro si las comisiones de los sitios podrán implementar lo planificado en dos meses o si se les otorgará una extensión del tiempo de ejecución.

Respecto al segundo punto, la Red estuvo en el presente año envuelta en un proceso de redefinición de su estructura organizativa. Se incorporaron activamente comisiones de sitios del interior del país, tema prioritario desde la conformación de la Red. La Asamblea anual realizada en el mes de setiembre se realizó a distancia y tuvo un aumento de la participación; fue dividida en dos instancias: la primera, donde se hizo un balance de los primeros tres años y se conformaron grupos temáticos de trabajo y la segunda, a realizarse en noviembre/2021 donde se decidirá en base a los resultados elaborados por los grupos, la nueva estructura de trabajo; las formas de comunicación interna y externa; las medidas para impulsar las comisiones de los sitios; entre otros.

Concluyendo: A pesar de las restricciones a la movilidad social, las comisiones de los sitios siguieron trabajando y se siguió avanzando, lenta pero persistentemente.

## Dónde siempre vivirán las Muchachas de Abril

La Comisión del Sitio *Muchachas de Abril* presentó ante la CNHSM una solicitud para su reconocimiento como sitio de memoria. Un hecho que en abril de 1974 conmovió profundamente el barrio Atahualpa en Montevideo, por el dispositivo exageradamente brutal y desproporcionado desplegado por las Fuerzas Conjuntas contra un pequeño apartamento. Allí se encontraban tres jóvenes militantes: Laura Raggio (19), Diana Maidanek (22) y Silvia Reyes (19) embarazada y esposa de Washington Barrios, a quien supuestamente buscaban.

Las tres mujeres fueron acribilladas a balazos. “Aterrorizante”, dicen los testigos. Por su desmedido despliegue, hoy parece más a un ejercicio de práctica represiva que un ataque planificado contra *un objetivo*. Es quizás, uno de los tantos escandalosos hechos represivos escenificados por las Fuerzas Conjuntas y que quedó profunda y dolorosamente grabado en la memoria popular. Es un lugar al que los vecinos y personas con sentir democrático ya han señalado en sus recuerdos, como sitio que no debe ser olvidado.

La Comisión del Sitio *Muchachas de Abril* ante la falta de respuestas del Estado había presentado años atrás la demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la que a su vez (y ante la persistente inacción del Estado) el 24 de mayo de 2020 lo elevó a la Corte Interamericana, máxima autoridad regional en materia de Derechos Humanos, para que se expida sobre el caso. El reporte de la CIDH señalaba que, incluso después de la derogación de la Ley de Caducidad, “*no consta que el Estado haya impulsado los procesos judiciales ni tomado medidas para esclarecer la muerte de las jóvenes*”... por lo cual “*el Estado no cumplió con su obligación de debida diligencia en las investigaciones*” y que Uruguay “*violó el plazo razonable*” para las investigaciones porque, a 40 años (hoy 47 años) de los hechos, los casos “*continúan en la impunidad*”.

Sin embargo, la CNHSM rechazó la solicitud de reconocimiento del lugar como sitio de memoria. El no reconocimiento de un lugar tan emblemático, produjo consternación y no solo en los círculos de derechos humanos. Claro está que no era por falta de causa. La explicación dada: no cumplía con los requisitos *formales*. Las críticas se sumaron y las explicaciones complejizaban el caso. Si acá lo abordamos, no es como flagelo que de nada serviría, sino para clarificar la cuestionada decisión.

En la fundamentación en la Resolución 29/2021<sup>1</sup>, se leen los argumentos de solicitud y de negación de las partes. La argumentación que funda el rechazo se basa en que los solicitantes habría pedido se declarara sitio de memoria la *vivienda*, lugar del crimen, hoy adquirida y habitada por terceros; la CNHSM se expidió argumentando carecer de potestad para expropiar una propiedad privada, por lo cual no se podría “crear un espacio museístico

<sup>1</sup> <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/normativa/resolucion-n-29021-solicitud-comision-memoria-muchachas-abril-casa-soler>



abierto al público, condición esencial para el desarrollo de un sitio de memoria”. Por lo tanto, resolvía no acceder a la solicitud.

La decisión dejó un sentir de que “algo” estaba mal. Las leyes siempre están sujetas a interpretación y raramente se entienden igual. La definición de Sitios de memoria, en su 4º artículo<sup>2</sup> define tres categorías, en la primera se mencionan diferentes lugares, entre los que está... el *homicidio político*. Esta habría sido la aplicable, sin embargo no fue la usada por la CNHSM; sino que aplicó la tercer categoría “C” Otros, que dice: “..otros sitios que han sido creados para construir y transmitir memorias... y que son “utilizados como espacios abiertos al público...”

Vale recordar el espíritu que impulsa la ley es de amplitud y no restricción. De modo que podría comprenderse el rechazo, si (1) los solicitantes hubieran *exigido* de modo excluyente *la posesión* y por tanto *la expropiación*, lo que no fue el caso. Entonces la argumentación tomada del literal C, no se entiende ni sería la adecuada. Por lo tanto si (2) los solicitantes no consideraban excluyente la posesión, hubiera bastado con un ajuste de la solicitud. Si en cambio el problema era que (3) la solicitud no contaba con la información o argumentación solicitada, podría haberse pospuesto y solicitado su reelaboración. Recordamos que es cometido de la Comisión el asesorar a los sitios. (4) Más “extrañeza” aún produce el argumento, que la existencia de placas y de actividades culturales en el lugar, “ya serían suficiente” recordatorio.(?!)

El tratamiento del caso dejó un sabor amargo y nos indica la necesidad de profundizar dentro y fuera de la Comisión el abordaje de las tareas que plantea la ley 19.641, para que un procedimiento burocrático-administrativo no ponga en cuestión la memoria de un sitio, ni socave la autoridad de la Comisión.

---

<sup>2</sup> Artículo 4º (Definición).- Se consideran sitios de memoria aquellos espacios físicos donde se verificaron alguno o algunos de estos acontecimientos: A) La ocurrencia de violaciones a los derechos humanos por parte del Estado, comprendiendo delitos de lesa humanidad tales como la tortura, desaparición forzada, homicidio político, prisión indebida, violaciones y otros delitos sexuales contra hombres y mujeres, persecución política, destituciones o exilio. B) La realización de actos de resistencia y lucha por la construcción o recuperación democrática. C) Otros sitios a los cuales las víctimas, familiares o las comunidades los asocian con esos acontecimientos y que han sido creados para construir y transmitir memorias, tales como memoriales, museos y otros espacios y que son utilizados como espacios abiertos al público para la recuperación, construcción y transmisión de memorias, así como forma de homenaje y de reparación a las víctimas y a las comunidades.

# De Oficio

## El desafío en Memoria y Justicia

Mercedes Cunha<sup>1</sup>

*Porque la memoria afirma la vida y nos compromete con la humanidad.  
Porque la memoria detiene cualquier abuso de poder, otorga espíritu de resis-  
tencia y dignifica.*

*Porque la memoria rescata de la humillación y el exilio.  
Porque la memoria exige que la autocrítica no sea mera disculpa.<sup>2</sup>*

Retomando propuestas del Colectivo por Memoria Verdad y Justicia de Tacuarembó – organización que integro –, en este artículo presento datos disponibles relevados y organizados sobre la aplicación en el interior del país de la Ley de Sitios de Memoria (Ley 19.641)<sup>3</sup>.

Atendiendo al conocido Informe Joinet en cuanto *al principio del deber de la memoria* como obligación de los Estados<sup>4</sup>, dentro del *universo abarcado por la ley*, restrinjo mi consideración a aquellos sitios donde se ha verificado *la ocurrencia de violaciones de derechos humanos por parte del Estado*, y particularmente a los lugares de detención y tortura. Utilizando como *categorías* de análisis las de *Estado terrorista, autocrítica del Estado y materialización de la autocrítica estatal*, identifiqué un problema de insuficiencia y señalé una solución contenida en la ley: la actuación de oficio.

### Hacia un balance de las políticas de memoria en el interior

Organizada en torno a sitios, a lugares por destacar, una de las virtudes de las políticas de memorias organizadas por la Ley 19.641 es que permiten que *la autocrítica del Estado por su etapa de Estado terrorista*, en visible gesto educador, cobre materialidad y permanencia. Y en su hilo, otorga los soportes necesarios para restituir valor a las memorias de víctimas y testigos, así como sentido comunitario y emancipador a testimonios, relatos y homenajes. Por esto y por más y pese a su tardanza, esta ley y esta política son relevantes para el interior del país.

<sup>1</sup> Integrante del Colectivo por Memoria Verdad y Justicia de Tacuarembó, lo representa en la Red Nacional de Sitios de Memoria, participando en la Mesa Coordinadora de la Red desde el año 2019.

<sup>2</sup> Daniel Goldman. Rabino de la Comunidad Bet El. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/146364-46999-2010-05-26.html>

<sup>3</sup> <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/19641-2018>

<sup>4</sup> Informe de M.Joinet. <http://www.derechos.org/nizkor/doc/joinete.html>

Pero para ese logro, ligado al derecho a la verdad, a la justicia y a las garantías de no repetición (y resultando de luchas por los derechos libradas en el campo del derecho), su realización en el interior del país, aunque con valiosos créditos, se nos aparece con un debe, o mejor, con un problema que requiere soluciones.

### En el saldo de las cifras, la identificación de un problema

Algunas cifras lo aclaran. Hasta el presente se han identificado 150 lugares de detención, hallazgos de restos de víctimas y otros eventos relativos a la violación de derechos cometidos por crímenes de lesa humanidad en el marco del período del accionar ilegítimo del Estado (1968-1973) y la dictadura cívico-militar (1973-1985). De esos 150, 71 se concentran en el departamento de Montevideo y los otros 79 están dispersos en los 18 departamentos restantes.

Montevideo	71					
		Centros de detención y tortura	Señalizados	18.596	19.641	NO señalizados
Interior	79	57	24	19	5	33
TOTAL PAIS	150		—			

Como explica la Tabla, de esos 150, 71 corresponden al departamento de Montevideo. Los otros 79 están distribuidos en los 18 departamentos restantes y 57 de ellos fueron lugares de detención y tortura.

Hasta el año 2021, de esos 57 sólo han sido señalizados 24; la mayoría de ellos por la Ley 18.956. Por la 19.641 hubo 3 señalizaciones y 3 declaraciones de Sitios de Memoria<sup>5</sup>. En el saldo de estas cifras quedan lugares –localidades, departamentos enteros- donde el Estado no ha materializado su autocrítica. Tal es el caso de ciudades como Chuy, Rosario, Rio Branco, San Ramón o departamentos como Lavalleja, Flores o Artigas. Se trata de un asunto importante. Dicho de otro modo, donde el Estado no da cumplimiento a sus deberes de memoria, las verdades locales - vecinales- acerca del terrorismo de Estado permanecen ocultas en cuarteles, cárceles y comisarías; la impunidad se fortalece y las tesis revisionistas y negacionistas quedan sin su mejor prevención.

### De oficio. Una solución que desafía rutinas

Sabemos que cuando se trata de construcción de memoria la solución no pasa por la idea de recuperar tiempos perdidos. Sin ingenuidad, se trata de qué podemos hacer en el presente; ¿qué puede hacer la Comisión Nacional Honoraria Sitios de Memoria?

<sup>5</sup> Elaboración propia en base a datos recogidos de sitiosdememoria.uy.

La Comisión encargada de aplicar la Ley 19.641, en nombre del Estado (y en conjunto con la Red Nacional de Sitios de Memoria y otras organizaciones sociales que la integran)<sup>6</sup>, puede actuar de oficio o a pedido de personas u organizaciones interesadas. Así lo establece el artículo 16 cuando afirma que: *“El procedimiento para la determinación y creación de un Sitio de Memoria Histórica se iniciará ante la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria, de oficio o a pedido de personas u organizaciones interesadas”*. Por su parte el artículo 15, confiere a la Red la tarea de sugerir la declaración de Sitios de Memoria a la Comisión.

Pese a la clara delegación otorgada en ambos artículos, la actuación “a demanda” se volvió rutina y la Comisión se limita a emitir resoluciones que responden a peticiones de declaración y señalización de sitios de memoria. Una lectura atenta de la Memorias Anuales de la Comisión<sup>7</sup> muestra que la acción “de oficio” no recibe mención alguna, no hay comentarios que la incluyan, por ejemplo, en la lista de asuntos que aguardan por presupuesto o en alguna rendición de cuentas con saldo “0”. Atrapada por esta suerte de silencio, la actuación de oficio va quedando fuera del horizonte de expectativas de lectores, periodistas, investigadores, víctimas, familiares, activistas u organizaciones de derechos humanos.

Por esta vía y replicando lo que ha venido sucediendo en el campo de las denuncias judiciales por delitos de lesa humanidad, los solicitantes de señalizaciones y declaraciones de sitios como Sitios de Memoria deben probar la pertinencia de su solicitud, aportando fuentes documentales, investigaciones ya realizadas, testimonios recogidos para la oportunidad e incluso, pruebas complementarios. En ambos casos, la existente posibilidad de actuar de oficio ha sido desestimada y el perjuicio es colectivo.

---

<sup>6</sup> Artículo 9 de la Ley 19.641.

<sup>7</sup> Primera Memoria Anual 2018-2019 de la CNHSM <https://sitiosdememoria.uy/recurso/683> Memoria Anual 2020 de la CNHSM <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/tematica/documentos-interes>

# ¿Vos dónde estabas?

## Una experiencia de desarchivo y liberación de documentos

Mariana Risso Fernández | Rodrigo Barbano<sup>1</sup>

*En aquel tiempo en todas partes gobernaba el terror.  
En aquel tiempo de siniestros civiles y militares.  
En aquel tiempo de profunda impotencia y frustración.  
¿Vos dónde estabas?  
¿Y de qué lado estabas?*

Renzo Teflón - Fachos Agogó<sup>2</sup>

El breve artículo plantea una aproximación a los problemas de acceso, clasificación y disponibilización de archivos represivos en Uruguay, a partir de una experiencia reciente realizada por el proyecto Sitios de Memoria – Uruguay en acuerdo con la organización Madres y Familiares de detenidos desaparecidos.

El Proyecto Sitios de Memoria Uruguay es una iniciativa militante e independiente cuyo principal objetivo del proyecto es identificar, visibilizar, conectar y disponibilizar la información sobre la represión del período (1968-1985).

En 2021 se abordó una línea de trabajo que llamamos “Memorias del movimiento popular”. En colaboración con organizaciones sociales y políticas vinculadas a las luchas sociales y políticas, se inició una tarea de recopilación, digitalización y sistematización de importantes documentos y publicaciones históricas y actuales en forma plural. Estos documentos se organizan en colecciones integradas por publicaciones periódicas, materiales de difusión (folletos, librillos, volantes, afiches, etc.), así como libros temáticos editados por las diferentes organizaciones o en colaboración con sus autoras y autores<sup>3</sup>.

La colaboración con archivos de organizaciones es una forma de recuperar y poner en valor los materiales, y comenzamos desarrollándola en etapas:

1. Identificación de archivos de organizaciones sociales, sindicales y político partidarias de izquierda de los años 1968 - 1989.

<sup>1</sup> Coordinadores de Sitios de Memoria – Uruguay ([sitiosdememoria.uy](http://sitiosdememoria.uy)) [contacto@sitiosdememoria.uy](mailto:contacto@sitiosdememoria.uy)

<sup>2</sup> “¿Dónde estabas?” (Teflón-Viñas), Álbum “*Sgt. Pepe Empty Heads Club*” (2012)

<sup>3</sup> Las colecciones y su avance pueden verse en <https://sitiosdememoria.uy/colecciones>

2. Colaboración en preservar, digitalizar y disponibilizar en la web los materiales públicos (periódicos, volantes, afiches, boletines, etc.) vinculados al período mencionado.

3. Conectar los materiales y documentos digitalizados con los contenidos existente en la web (lugares represivos, víctimas del terrorismo de Estado, represores, causas judiciales y organismos represivos).

4. Fortalecer el desarrollo de capacidades propias de las organizaciones para digitalizar materiales y preservar archivos.

A medida que avanzamos en estas etapas, fuimos comprobando como un importante volumen de esos materiales, que se distribuyeron en la clandestinidad como una forma de resistencia a la dictadura y el autoritarismo no estaban prácticamente presentes en estos archivos partidarios, sociales o sindicales. Esto se vincula a que difundirlos o conservarlos implicaba un riesgo y en muchos casos, consecuencias como la prisión, la tortura, la muerte y la desaparición. Muchos materiales fueron incautados por la represión en operativos de secuestro de personas, de allanamientos a casas de militantes, mientras que otros fueron total o parcialmente destruidos por las personas que los custodiaban para preservar sus vidas. En ese contexto de riesgo y persecución muchos valiosos documentos se han perdido inevitablemente.

Sin embargo, de los documentos hallados en archivos militares y policiales que pudieron hasta el momento ser recuperados uno en especial es de particular relevancia por el rol que cumplió la inteligencia policial en la persecución de grupos activos.

En el archivo de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia (DNII), que pasó a la custodia civil a partir de un convenio realizado en 2017 entre el Ministerio del Interior, la Secretaría de los Derechos Humanos para el Pasado Reciente de Presidencia de la República y la Universidad de la República, a través de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, se pueden encontrar ejemplares de materiales incautados que no se han podido recuperar por parte de los mili-

**Muchos materiales del movimiento popular (documentos, boletines, volantes, afiches, etc.) no están en sus propios archivos y si en los de la represión.**

**Los archivos recuperados presentan dificultades para su acceso, como:**

- Dispersión
- Falta de sistematización
- Indexación deficiente o inexistente

**Junto a Madres y familiares de uruguayos detenidos desaparecidos comenzamos a analizar y extraer materiales del movimiento popular del archivo de la DNII.**

tantes<sup>4</sup>. \*De ese archivo “Madres y Familiares” cuenta con una copia digital y de ese archivo digital la propuesta es extraer esos materiales de prensa y propaganda, producidos en la clandestinidad por partidos políticos de izquierda, sindicatos y otras organizaciones sociales que resistían el autoritarismo.

Hacerlos disponibles, de forma amplia para su lectura, descarga y difusión, es una tarea fundamental, tanto para retribuir a la sociedad buena parte de su historia como para ampliar la perspectiva en el presente de los debates antiautoritarios.

Los documentos y publicaciones (libros, artículos, prensa, etc.) son reprocesados por el equipo de trabajo de Sitios de Memoria. Los contenidos son enriquecidos con reconocimiento óptico de caracteres (OCR) para permitir la búsqueda por palabras (nombres, conceptos, etc.) y facilitar la tarea de quienes leen o investigan en un volumen grande de textos. Se integrarán esos documentos a las colecciones de las organizaciones que los produjeron y se vincularán a los otros contenidos del sitio de forma de aportar información significativa.

### Un Bordaburro

Este es uno de los tres billetes parodia hechos a mano por una persona que se desempeñaba como cajero de banco. Dicho billete fue entregado a modo de broma a un agente policial, quien denunció el hecho. Esto derivó en la detención del autor de los billetes, el allanamiento de su domicilio donde se incautaron discos de Los Parra y Los Olimareños y libros de Marx, Engels y Lenin. Fue procesado por la justicia militar en julio de 1975.



**Mes:** 7

**Año:** 1975

**Tipo de material:** Folleto

**Origen:** Archivo de la DNII

**Ubicación en origen:** Caja 4500-4540 Doc N° 4504A

ACCEDER

El sitio web [sitiosdememoria.uy](http://sitiosdememoria.uy) permite el acceso libre y gratuito a todos los documentos. Entendemos que estos materiales estén ampliamente disponibles aporta elementos para desmontar los actuales embates conservadores que crecen, muchas veces al amparo del desconocimiento.

<sup>4</sup> Archivo DNII <https://www.fhuuce.edu.uy/index.php/institucional/archivo-central-universitario/archivo-dnii>

En el desconocimiento prosperan y se validan fundamentos reaccionarios y negacionistas, por lo que el acceso y utilización de materiales no puede ser únicamente una posibilidad para círculos académicos o de investigadores con facilidad de acceso a archivos, sino que es una tarea fundamental ampliar la posibilidad de participación y relectura crítica para la construcción fermental de debates y de conocimiento histórico.



## A la opinión pública

El 31 de agosto, se realizó una actividad académica en el Instituto Militar de Estudios Superiores, convocada por el Comando General del Ejército, a la que fueron invitados entre otros, la Universidad de la República y en forma específica el Profesor Gerardo Caetano.

A raíz de su exposición en dicha actividad, Caetano, docente e investigador de amplísima trayectoria, de reconocimiento nacional e internacional, recibió incalificables agravios e intimidaciones con ataques a su trabajo y su persona.

Manifestamos nuestro fraternal apoyo al Profesor por su invaluable compromiso por Verdad y Justicia, cuyo aporte e idoneidad han contribuido a la construcción de la verdad histórica.

Repudiamos enfáticamente las expresiones vertidas por algunos militares retirados y particularmente la extensa carta (publicada en Búsqueda) del criminal de Estado Eduardo Ferro, finalmente procesado y preso por la detención y desaparición de Oscar Tassino, luego de permanecer fugado en el exterior por años.

En ella expone el pensamiento guía –según él– del ejército de esos años.

Y si bien las agresivas y amenazantes misivas, se centran en la persona de Caetano, nos incluyen a todos quienes luchamos en defensa de los Derechos Humanos; por Verdad, Memoria y Justicia; por una sociedad democrática y profundamente republicana.

Detrás de las descalificadoras expresiones se mueve un grupo de militares que congelados en aquel pasado dictatorial, dan batalla para hacernos creer que torturaron, asesinaron y desaparecieron personas en nombre de una cruzada patriótica.

Ante la menor insinuación que ponga en duda su falaz relato, se abroquelan, como lo han hecho hasta ahora, en defensa de sus privilegios e impunidad.

Es de extrema gravedad, que al ministro García en una audición radial, le pareció bien que el coronel difundiera su carta llena de odio, amenazas y provocaciones, equiparándola a los análisis e investigaciones de la UdelaR como si fuera un simple intercambio de ideas.

Esperamos que quienes invitaron al Profesor Caetano a exponer se pronuncien públicamente deplorando estos ataques, respaldando la participación de sus invitados.

El Ministro de Defensa y el Presidente de la República mando supremo de esa fuerza deberían demandarlo.

Exigimos que los valores golpistas que expresan las amenazas, deban ser deplorados y condenados por toda la Institucionalidad del Estado democrático.

Montevideo, 30 de setiembre de 2021.





Foto: Martín Varela Umpiérrez

## En busca de otro gol a la impunidad Colectivo Gol a la Impunidad<sup>1</sup>

El 7 de abril se hace público el comunicado que anunciaba la activación de la campaña “Otro Gol a la impunidad”<sup>2</sup>, con el objetivo de denunciar a represores de la dictadura vinculados hoy al fútbol.

Concretamente se trataba de José “Nino” Gavazzo y Manuel Cordero, ambos condenados por crímenes de lesa humanidad, pero aun así presentes con el honor de socios vitalicios en el padrón de socios de uno de los equipos emblemáticos del fútbol uruguayo: Club Atlético Peñarol.

### Con el precedente una campaña exitosa

La idea de *otro gol*, aludía a la segunda instancia de una campaña de este tipo, que nace desde la cultura futbolera, y se conecta con temas sociales y de memoria histórica. La primera había sido en 2018, cuando la selección uruguayana estaba por viajar al mundial de

<sup>1</sup> Colectivo que nuclea ciudadanos y ciudadanas con el propósito de desafectar a los represores en el ámbito del fútbol. <https://www.facebook.com/repudioazuluaga/>

<sup>2</sup> Comunicado de prensa “Otro Gol a la impunidad” Link: <https://www.uypress.net/Actualidad/Hagamos-otro-gol-a-la-impunidad-Fuera-Gavazzo-y-Cordero-del-padrón-de-socios-de-Penarol-uc111855>

Rusia, y se hace público que el encargado de seguridad en ese momento era el excomisario de la dictadura Miguel Zuluaga, un represor de los servicios de inteligencia que fue reconocido por muchos detenidos en los años 70 y 80.

Aquella campaña fue un hecho importante que nació de un pequeño grupo de hinchas, y que alcanzó rápidamente repercusión internacional logrando cientos de adhesiones. El apoyo de la Asociación de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, y reuniones con las autoridades de la Asociación Uruguaya de Fútbol, con el resultado final, de desvincular al represor de la selección. Esa resolución en favor de la memoria fue considerada el primer gol<sup>3</sup>.

### **“Hinchada con memoria” + “Gol contra la impunidad”**

La nueva campaña iniciada en abril de 2021 tuvo su punto de origen entre la propia hinchada de Peñarol conformando un grupo que se dio a llamar “Hinchada con memoria”, junto a varios de los que habían participado de la campaña de denuncia contra Zuluaga en el 2018.

Bajo la consigna “No quiero gritar un gol, junto un torturador”, lo que se reclamó fue la desafectación inmediata de los represores José “Nino” Gavazzo y Manuel Cordero del padrón de socios de Peñarol. El fundamento de la petición radicaba en que se trataba de criminales condenados por la justicia, a nivel local e internacional, militares del Plan Cóndor que se encontraban pagando condena, y que sin embargo estaban recibiendo el honor de figurar como socios vitalicios en el Club. A Gavazzo se le imputaban (hasta esa fecha) 28 crímenes de lesa humanidad, a Cordero se lo procesa por 11 desapariciones forzadas, vínculo con el secuestro de la nuera embarazada del poeta argentino Juan Gelman y una larga lista de crímenes en el marco del terrorismo de Estado.

### **Corrales burocráticos contra las iniciativas de la sociedad: otras formas de la impunidad**

La petición para desafectar a los criminales de lesa humanidad recibió el apoyo, en unas pocas semanas, de más de cuarenta agrupaciones de la hinchada de Peñarol, proveniente de todo el país, cerca de un millar de firmas de socios, varios futbolistas profesionales, y las adhesiones de más de medio centenar de organizaciones sociales, entre ellas Madres y Familiares de detenidos Desaparecidos, PIT-CNT, FEUU y FUCVAM. Aun así las autoridades del Club Atlético Peñarol se negaron a recibir una delegación con la participación de las distintas expresiones sociales, aceptando únicamente firmas de socios registrados y copias

<sup>3</sup> Información sobre la expulsión de Zuluaga 2018. Link: <https://ladiaria.com.uy/garra/articulo/2018/5/un-gol-a-la-impunidad/>

de documentos oficiales para ser considerados por la sección jurídica del Club, en el marco de una reglamentación genérica, no concreta contra criminales de lesa humanidad<sup>4</sup>.

El requisito burocrático exigido por las autoridades de Peñarol fue de todos modos completado, entregándose las firmas y denuncia documentada en la sede del Club el día 14 de junio a las cinco de la tarde, recibiendo la promesa de una pronta resolución, y la voluntad del presidente de Peñarol, de expulsar a los represores<sup>5</sup>.

No obstante, la posterior exigencia por parte de las autoridades del Club, de que se debía presentar la documentación oficial sellada resultaría en una chicana burocrática compleja de resolver que dilató una resolución final concreta, ya que las miles de fojas que involucran los represores están dispersas en distintas causas, no todas plenamente accesibles, algunas inconclusas, habida cuenta la condición de extradición latente del represor Manuel Cordero (condenado en Argentina). Esto, sumado al fallecimiento del propio “Nino” Gavazzo, dejó el proceso de desafectación suspendido hasta la fecha, con una contundente expresión de condena social, pero una descomprometida actuación de las autoridades del Club Atlético Peñarol, con respecto a los crímenes de lesa humanidad de nuestro pasado reciente y los Derechos Humanos.

---

<sup>4</sup> Procedimiento y formalidades para determinar la pérdida de la calidad de socio emitido por el Club Atlético Peñarol y situación de los denunciados: Link: [https://www.sudestada.com.uy/articleId\\_\\_0b59265d-734d-42d1-9a7e-02654ce75fdd/10893/Detalle-de-Noticia](https://www.sudestada.com.uy/articleId__0b59265d-734d-42d1-9a7e-02654ce75fdd/10893/Detalle-de-Noticia)

<sup>5</sup> Entrevista a Ignacio Ruglio, presidente del Club Atlético Peñarol para Montevideo Portal. Link: <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ruglio-quiere-sacar-a-Gavazzo-y-Cordero-de-Penarol-pero-la-decision-sera-de-la-directiva-uc786815>

# El traslado de la Unidad para la investigación de los crímenes de terrorismo de Estado a la Dirección de Investigaciones de la Policía

Raúl Olivera Alfaro<sup>1</sup>

Dos hechos preocupan en estos últimos meses a las organizaciones de derechos humanos. Ambos tienen como escenario el Poder Legislativo, donde se teme que, en el marco de las negociaciones entre el oficialismo y la oposición, generalmente nada transparentes, tengan consecuencias negativas respecto al futuro del combate a la impunidad de los crímenes del terrorismo de Estado<sup>2</sup>.

Sin desconocer la importancia, de estos dos asuntos, sobre todo en razón de los debates y las discordes posiciones sustentadas sobre el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo ante el sistema Interamericano de Derechos Humanos (Sentencia caso Gelman), en este artículo pondremos el acento en el proyectado traslado del *Equipo Especializado y Multidisciplinario* a la Dirección de Investigaciones de la Policía, una dependencia integrada, entre otras direcciones<sup>3</sup>, por la Dirección de Información e Inteligencia.

La necesidad de ocuparnos de ello, radica en la importancia de contribuir a superar una incompreensión del sistema político, de que el cumplimiento de las obligaciones del Estado uruguayo asumidas soberanamente ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, son independientes del escenario político existente, y que se debe de entender de que nos encontramos ante un tipo de criminalidad diferente a la que comúnmente atiende el sistema penal y que nada tienen en común con las que dependen actualmente de la Dirección de Investigaciones de la Policía Nacional: los crímenes cometidos por el aparato del Estado.

A partir de 2011, cuando recae la sentencia del caso Gelman sobre nuestro país, nuevos desafíos se plantearon, y para encararlos, en el 2012, el Observatorio Luz Ibarburu asumió el desafío de monitorear el cumplimiento del proceso de justicia de los crímenes de lesa humanidad, de acuerdo a lo establecido por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>1</sup> Integrante de la Comisión de Derechos Humanos del PIT CNT.

<sup>2</sup> El 27 de octubre el actual ministro Luis Tosi cumple 70 años y debe dejar su cargo, a lo que sumo la renuncia del Fiscal General y Procurador de la Nación Jorge Díaz.

<sup>3</sup> Interpol; lucha contra el crimen organizado; represión al tráfico ilícito de drogas.

Unas de las dificultades detectadas en ese proceso, que se reiniciaba un cuarto de siglo después de haber sido interrumpido por la Ley de Caducidad, hacía necesaria la creación de fiscalías especializadas por un lado; y, por otro, la creación dentro del Ministerio del Interior de un *Equipo Especializado* que actuara en el marco de su obligación de ser auxiliar en la investigación de los crímenes en los que estuvo involucrado directamente el instituto policial: los de terrorismo de Estado. Ambas, tenían también como objetivo, resolver en la investigación penal, la dispersión de las causas que los juzgados encaraban como hechos aislados y no como parte de una acción global del Estado transformado en una organización criminal.

La creación de una institución que debía auxiliar a la justicia, implicaba un problema importante a resolver ya que el instituto policial, fue uno de los enclaves del terrorismo de Estado y que como tal, debía ser objeto de investigación penal.

Por eso, desde el Observatorio Luz Ibarburu se bregó (y así se entendió pertinente en sus comienzos), en acuerdo con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que ese *Equipo Especializado* no debía responder ni depender de los mandos policiales, sino, directamente de la conducción política del Ministerio, dotado de los recursos humanos y materiales que garantizaran el cumplimiento de la complejidad de la tarea que la ley le encomendaba. Esas dificultades fueron superadas en parte, con la instalación del mismo en la órbita de *Asuntos Internos* a cuyo frente se encontraba una profesional sobre la que se tenía confianza sobre su compromiso con la defensa de los derechos humanos y que dependía directamente del ministro. Pero no se logró montar un equipo dedicado exclusivamente a ese cometido y menos especializado. Al frente de *Asuntos Internos* nos consta que, con las dificultades anotadas, la Dra. Estela González trató de hacer frente a la función que le encomendaba la Ley N° 19.670.

Pero, en la Rendición de Cuentas y Balance de ejecución Presupuestal del Ejercicio 2017, con desconocimiento y posterior oposición de las organizaciones que habían impulsado su instalación, se materializa el traslado de *Equipo Especializado* a la Dirección de Investigaciones de la Policía, por parte de la última administración del Frente Amplio. La intervención del Observatorio Luz Ibarburu, logró finalmente revertir esa situación, y la Unidad Especial volvió a regirse por su anterior situación.

Sin embargo, en la Rendición de Cuentas, actualmente a consideración del Parlamento, el Ministerio del Interior del nuevo gobierno de coalición insiste, aunque con argumentos distintos a los esgrimidos por la administración frentista, en volver a instalar la citada Unidad Especializada en la Dirección de la Policía Nacional. Esta vez se fundamenta, en que las tareas que prioriza el actual gobierno, que no incluyen el tema de Verdad y Justicia, no le permiten a la actual Dirección de Asuntos Internos distraer sus recursos para atender las obligaciones que le encomienda la ley que creó la Unidad Especializada. Por esa razón, en vez de dotarla como corresponde de recursos humanos y materiales como se viene reclamando históricamente desde su creación, se la saca de encima y se la entrega a la conduc-

ción de los mandos policiales. Una decisión política que es funcional a las estrategias de la impunidad.

Hasta aquí en una apretada síntesis damos cuenta de los acontecimientos que marcaron el desarrollo de la creación de la Ley 16.970, y las dificultades e inconvenientes que significarían, de concretarse el proyectado traslado incluido, en el hasta hoy, proyecto de Rendición de Cuentas.

Lo que anotaremos a continuación, intenta establecer la relación que vincula a este desplazamiento de la unidad especializada, con uno de los objetivos de las políticas de impunidad.

Cuando reinstalada la democracia, se acudió ante el sistema de justicia para reclamar sobre las graves violaciones a los derechos humanos del terrorismo de Estado, y la justicia penal empezó a atender ese justo reclamo, los militares y policías (para impedirlo), ensayaron estrategias que los librarán de ser objeto de investigaciones por parte de la justicia civil, reclamando que la investigación de sus propios crímenes fuera realizada por una justicia militar que, según las Fuerzas Armadas, no hace justicia: sus jueces son auxiliares y asistentes de las FFAA en operaciones.

Ese propósito, no tuvo éxito, la Suprema Corte de Justicia resolvió que las conductas delictivas de militares y policías, eran de competencia de la justicia ordinaria. Sin embargo, cuando la justicia civil pretendió cumplir con su cometido constitucional, la mayoría del Partido Nacional y del Partido Colorado, sumándose definitivamente y sin interrupción ni matices a las estrategias de la impunidad, aprobaron el 22 de diciembre de 1986, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado para impedirlo. Ese fue el primer muro que construyó para amparar a los terroristas de Estado.

Pero la Ley de Caducidad, en su artículo 4°, establecía que se debía disponer de investigaciones para esclarecer la situación de los desaparecidos y como eso podía afectar el propósito de militares y policías para no ser verdaderamente investigados, Sanguinetti, encomendó esas investigaciones a fiscales militares que, como era de esperar, no encontraron responsabilidades de las fuerzas represivas.

Mientras algunas víctimas se enfrascaban en prolongados e infructuosos reclamos de un cumplimiento real del artículo 4°, otros insistían ante la justicia para que ésta investigara responsabilidades mediante juicios civiles. En el caso de los juicios civiles, Lacalle Herrera acudió, para impedir que las investigaciones de los juicios civiles avanzaran, a la aceptación de responsabilidades que los fiscales militares no habían establecido, allanándose a los reclamos pecuniarias de las demandas. En otros casos, el cumplimiento del artículo 4°, siempre obviando la actuación del sistema judicial, tuvo resultados poco o nada satisfactorios. Durante las administraciones posteriores (de todos los partidos), con algún matiz hasta la sentencia de la CIDH en el caso Gelman, el Estado uruguayo actuó en el marco de la Ley de Caducidad, largamente cuestionada por el sistema interamericano de Derechos Humanos.

Sin embargo, pese al fracaso del *plebiscito del voto rosado*, a las trabas que a nivel parlamentario se plantearon desde algunos sectores de la izquierda para materializar la adecuación de la legislación interna a las obligaciones internacionales, y a las posiciones que sustentaba la mayoría de la Suprema Corte de Justicia afanada en construir un nuevo muro contra la ley que reinstalaba la pretensión punitiva del Estado; tienen lugar algunos hechos que, gracias a las luchas desde la sociedad civil, comenzaron a abrir grietas en el nuevo muro de la impunidad, al tiempo en que se insistía en el reclamo de medios humanos y materiales para obligaciones que no se cumplieron siempre con la eficacia necesaria.

Existen muestras suficientes sobre lo que ocurre, cuando a los institutos armados se les otorgan las facultades para auto investigarse sobre sus conductas ilegales: en el cumplimiento del artículo 4° de la Ley de Caducidad; en las versiones falsas brindadas a la Comisión para la Paz; en los informes de las Fuerzas Armadas entregados a la administración de Tabaré Vázquez; en las actuaciones de los Tribunales de Honor.

Por esas razones, entre otras, el mencionado Equipo Especializado fue creado en julio de 2013 por resolución del Ministerio del Interior, a iniciativa del Observatorio Luz Ibarburu, con el objetivo de dotar al Estado uruguayo de una herramienta que contribuyera a dar cabal cumplimiento a lo establecido por la CIDH y la ley que reestableció la pretensión punitiva del Estado. La independencia y la objetividad de quienes deben investigar las conductas del pasado autoritario ha sido una preocupación constante de las organizaciones defensoras de los derechos humanos.

De prosperar la iniciativa a consideración parlamentaria, sería un hecho de extrema gravedad. El Observatorio Luz Ibarburu y diversas organizaciones de Derechos Humanos se expresaron contrarias a esa iniciativa ya aprobada en diputados, reclamando que se consideren las formas más adecuadas para que el mencionado Equipo Especial cumpla eficazmente con los objetivos que se le ha encomendado por ley, que por supuesto no es la que se pretende. De la misma manera se ha expresado la fiscalía especializada.



# 2021: acciones y reacciones

## La persecución penal de las graves violaciones a los derechos humanos del período 1968-1985

Pablo Chargoña<sup>1</sup>

### I. Presentación

El presente informe recorre parte de la actual discusión jurisprudencial sobre la persecución penal de las graves violaciones a los derechos humanos, se detiene en un caso en el que se decidió la clausura de un proceso alegando la prescripción de los crímenes, aporta datos de los dos últimos años con relación a pronunciamientos judiciales y finalmente repasa algunas incidencias metajurídicas en el presente y futuro de la persecución penal.

### II. La discusión en los tribunales bajo de luz de Gelman

El debate actual sobre la justicia relacionada con el pasado reciente implica inexorablemente poner en un lugar relevante al histórico fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el caso Gelman c/Uruguay de febrero de 2011. En el punto resolutivo décimo primero y en los párrafos 253 y 254 de la Sentencia, se estableció que “dado que la Ley de Caducidad [de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley N° 15.848) de 1986] carece de efectos por su incompatibilidad con la Convención Americana y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en cuanto puede impedir la investigación y eventual sanción de los responsables de graves violaciones de derechos humanos, el Estado deberá asegurar que aquella no vuelva a representar un obstáculo para la investigación de los hechos materia del presente caso ni para la identificación y, si procede, sanción de los responsables de los mismos y de otras graves violaciones de derechos humanos similares acontecidas en Uruguay”. Asimismo, indicó que, “[e]n consecuencia, el Estado debe disponer que ninguna otra norma análoga, como prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ne bis in ídem o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada y que las autoridades se abstengan de realizar actos que impliquen la obstrucción del proceso investigativo”.

La reciente jurisprudencia uruguaya con relación a la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad es dispar. Por tal razón la Corte IDH expresó en su resolución de supervisión de 19 de noviembre de 2020 que “no puede valorar el cumplimiento total de esta medida porque, a pesar de dichos esfuerzos normativos, la información brindada por

<sup>1</sup> Abogado, patrocinador de más de 60 causas penales por graves violaciones a los derechos humanos, coordinador del equipo jurídico del Observatorio Luz Ibarburu.

las partes y la Comisión da cuenta de que persisten interpretaciones judiciales que podrían representar un obstáculo para la investigación de graves violaciones a derechos humanos cometidas durante la dictadura (...) En particular, se ha advertido que, salvo algunas excepciones (que, según el Estado se dieron entre 2014 y 2017), se ha mantenido la interpretación realizada en la decisión emitida en febrero de 2013 por la Suprema Corte de Justicia (SCJ), en cuanto a la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley No. 18.831, que se refieren a la imprescriptibilidad y carácter de crímenes de lesa humanidad de las violaciones ocurridas durante la dictadura”<sup>2</sup>.

En 2019, la SCJ emitió una decisión en la que mantuvo su posición de no calificar a los delitos del período 1968-1985 como crímenes de lesa humanidad y por lo tanto, imprescriptibles. En cambio aplicó a un caso concreto –actuando como tribunal penal en casación- el principio procesal que establece que *al justo impedido no le corre término*, y que determina la suspensión del plazo durante la vigencia de la ley de caducidad. Esta argumentación jurisdiccional también se expone en múltiples pronunciamientos de algunos Tribunales de Apelación en lo Penal<sup>3</sup>. En cambio, el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 1º Turno integrado por los magistrados Alberto Reyes, Graciela Gatti y Sergio Torres, reconoce la naturaleza de crimen del derecho internacional, la imprescriptibilidad y la obligatoriedad que emana de la cosa juzgada de la sentencia Gelman.

Es decir: en la actualidad los tribunales uruguayos no presentan una posición única sobre un asunto central: el carácter de crimen de lesa humanidad de los delitos de la dictadura y la imprescriptibilidad de la acción penal contra sus responsables<sup>4</sup>.

Es necesario hacer una advertencia: si el plazo prescripcional inicia o recomienza en octubre de 2011, fecha de derogación tácita de la Ley de Caducidad mediante la Ley 18.831, ha de tenerse presente que algunos de los delitos que suelen imputarse a los represores en casos de tortura (mediante la aplicación del tipo penal vigente en la ley penal nacional de la época: abuso de autoridad contra el detenido, lesiones, violencia privada), poseen un plazo corto de prescripción (de diez años) lo que implica un serio riesgo de clausura de muchos de

<sup>2</sup> [www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman\\_19\\_11\\_20.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_19_11_20.pdf)

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 4º turno de fecha 4/6/2020: “... *la Sala considera que el examen precedente, conlleva ineluctablemente a establecer que no es jurídicamente admisible, pretender computar el término de prescripción, de manera conjunta, simultánea, o superpuesta, con la caducidad operada legalmente*”. El Tribunal no invoca en ningún momento el fallo Gelman vs Uruguay.

<sup>4</sup> Algunos pronunciamientos judiciales abordan este asunto específicamente abonando la idea de crímenes imprescriptibles. Las consideraciones del ex ministro de Tribunal de Apelaciones Dr. Fernando Cardinal al respecto ha sido replicada en otros pronunciamientos jurisprudenciales y debe verse como la posición que pugna por imponerse –aun trabajosamente- en los tribunales penales. Un ejemplo: sentencia de la Jueza Silvia Urioste de fecha 21/8/2018 (IUE 90-190/1984): “...señala Cardinal: “la calificación de determinados delitos como de lesa humanidad –o crímenes de lesa humanidad- forman parte del universo de situaciones regladas por el art. 72 (de la Constitución de la República) por cuanto no cabe duda alguna que funcionan como protección de los derechos humanos, impuesto por la forma republicana de gobierno que impone a la autoridad pública –el Estado- que garantice a la sociedad toda su control y punición”.

esos procesos penales. En tal sentido, le asiste razón a la Corte IDH cuando concluye que a pesar de las normas aprobadas por el Estado, **persisten interpretaciones judiciales** (respecto de dicha normativa) **que no brindan seguridad jurídica suficiente** (de que los efectos de la Ley de Caducidad ya no representen un obstáculo para la investigación, juzgamiento y sanción de hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos cometidos durante la dictadura”)<sup>5</sup>.

La estrategia defensiva de los indagados es la invocación de la prescripción de la acción penal, apoyada fundamentalmente en la alegada ausencia de la categoría de crimen de lesa humanidad en el derecho uruguayo antes de la tipificación mediante ley nacional<sup>6</sup>. Es decir: el principal argumento *pro impunidad* radica en el rechazo a esa categoría inexorablemente ligada a la imprescriptibilidad. La táctica dilatoria consistente en presentaciones coordinadas y *en cascada* de defensas o excepciones de inconstitucionalidad respecto de diversas leyes<sup>7</sup>, son anexas a aquella defensa jurídica principal relacionada con la extinción de la acción penal.

En suma: aun cuando la Ley de Caducidad ya no es un obstáculo en sí misma, las causas penales por graves violaciones a los derechos humanos, transcurren con una lentitud tal que *per se* es conculcatoria del derecho de las víctimas al amparo judicial. La interpretación judicial que rechaza el carácter de crimen de lesa humanidad de los hechos delictivos de la dictadura y su período inmediatamente previo, es una amenaza al legítimo interés de las víctimas, la sociedad nacional y la comunidad internacional interesada en que Uruguay no deje estos casos en la sombra de la impunidad<sup>8</sup>.

### III. Caso Los vagones: un archivo de lesa humanidad

En Canelones se debatió sobre un asunto de interés de la humanidad entera. La tortura en una dependencia policial en los años 1975 y 1976 ¿puede perseguirse en el 2021?

<sup>5</sup> [gelman\\_19\\_11\\_20.pdf](#) (corteidh.or.cr)

<sup>6</sup> Ley 18.026 de 25/9/2006

<sup>7</sup> Se promueven excepciones de inconstitucionalidad contra las leyes 18026, 18831, 19550 (de creación de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad) y 17726 (que excluye el beneficio de prisión domiciliaria en casos de delitos previstos en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional). En reciente jurisprudencia de la SCJ se han rechazado algunos de estos planteos porque implicaron la violación a la regla procesal que prohíbe los planteamientos sucesivos de inconstitucionalidad. En un caso vinculado a torturas en el Batallón Florida, se rechazó de plano la defensa del indagado y, detectada la “finalidad evidentemente dilatoria”, el tribunal condenó al militar denunciado al pago de costas y costos, mientras que a su abogada la condenó a la pérdida del derecho al cobro de sus honorarios profesionales (sentencia de 19 de octubre de 2021).

<sup>8</sup> Estas consideraciones fueron brindadas por el autor de este informe en ocasión de su actuación como perito propuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el juicio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Mайдanik y otros vs Uruguay (pericia brindada en audiencia del 16 de junio de 2021, durante el 142 Período Ordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la audiencia puede verse en Audiencia Pública. Caso Mайдanik y otros Vs. Uruguay. Parte 1 - YouTube)

En una resolución del juez letrado Luis Alberto Sobot Banchemo, de fecha 28 de julio de 2021, se dispuso:

*Declarase la extinción de los delitos atribuidos en la presente causa a W M V A y A A F B, por haber operado la prescripción de los mismos y en consecuencia ordénase la clausura definitiva de los referidos imputados, cancelándose de forma definitiva las medidas cautelares que sobre sus personas y bienes se hubieren impuesto ordenándose la cancelación de las anotaciones en el Registro Nacional de Antecedentes Judiciales, oficiándose a sus efectos.*

Tanto la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad como los abogados de las víctimas presentaron recursos de apelación. A la fecha de este informe el Tribunal correspondiente aún no se ha expedido.

En la acusación fiscal se mencionan operativos de detención (en puridad: privación ilegítima de libertad) de decenas de vecinos del departamento de Canelones. Una vez detenidos, todos ellos fueron sometidos a tratos inhumanos, crueles y degradantes que se describieron a través de la voz de los propios atormentados, recogida en la investigación fiscal formalizada por este mismo juez en la audiencia del 29 de noviembre de 2019.

La jurisprudencia del sistema interamericano indica la inaplicabilidad de la figura de la prescripción penal cuando se trate de **graves violaciones de derechos humanos**<sup>9</sup>. El juez de Canelones ignoró esta jurisprudencia así como el histórico fallo de la Corte Interamericana en el caso Gelman. En cambio, su colega de Montevideo, la jueza Silvia Urioste Torres<sup>10</sup>, en otro proceso por crímenes de la dictadura, reflexionó así: “...el juez competente se enfrentará a un caso concreto, con las particularidades que cada caso tiene, y advertirá: a) por un lado, que debe cumplir la sentencia internacional que dice que ciertas situaciones no pueden impedir la responsabilidad, y b) por otra parte, normas de derecho interno e internacional que establecen limitaciones a la responsabilidad penal (...) Pues bien, la solución de principio es que se debe cumplir íntegramente con las sentencias (con las nacionales y las internacionales) y no podrán invocarse normas internas para eludir las obligaciones

<sup>9</sup> En un caso reciente contra Chile, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recapituló los estándares del sistema interamericano sobre cada uno de Los supuestos de inaplicabilidad de la figura de prescripción - ComisiónIDH. Informe No. 52/16. Caso 12.521. Fondo. María Laura Órdenes Guerra y otros. Chile. 30 de noviembre de 2016. Párr. 110). La ComisiónIDH ha determinado que la aplicación de la prescripción penal es violatoria de la Convención Americana en casos de graves violaciones de derechos humanos tales como la desaparición forzada de personas, la ejecución extrajudicial y tortura, sin que para ello sea necesario que estos crímenes hayan tenido lugar en contextos de violaciones masivas y sistemáticas. También reiteró que “en ciertas circunstancias el Derecho Internacional considera inadmisibles e inaplicables la prescripción así como las disposiciones de amnistía y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad, a fin de mantener vigente en el tiempo el poder punitivo del Estado sobre conductas cuya gravedad hace necesaria su represión para evitar que vuelvan a ser cometidas”. Ver Compendio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre verdad, memoria, justicia y reparación en contextos transicionales, edición OAS, 12 de abril de 2021 [www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf](http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CompendioJusticiaTransicional-es.pdf))

<sup>10</sup> La jueza Silvia Urioste es actualmente la titular del Juzgado Letrado en lo Penal de 27° turno de Montevideo.

internacionales (art. 27 de la Convención de Viena)<sup>11</sup>. Señala Alicia Castro, analizando este asunto, que de lo que se trata es de “cumplir derechamente un fallo internacional de condena que es cosa juzgada”. En este enfoque, la Ley 18.831 “no cambia nada y no interesa si es constitucional o no”. Y esto es así porque “*se trata de cumplir un fallo que es cosa juzgada y cuyo incumplimiento irroga responsabilidad internacional del Estado uruguayo*”<sup>12</sup>.

Asimismo la Comisión IDH en el informe del año 2019 (Nº 169/19 caso 12.889 - Diana Maidanik y otros vs Uruguay-) refiere al “craso incumplimiento” que supondría no remover cualquier “obstáculo normativo” que impida la investigación judicial de graves violaciones a los derechos humanos. En consecuencia le recomiendo al estado uruguayo “*(a)doptar las medidas legislativas y de otra índole, necesarias para garantizar que en la práctica y mediante decisiones judiciales se garantice la imprescriptibilidad de las graves violaciones de derechos humanos, de acuerdo a los estándares interamericanos*”.

Cuando los funcionarios estatales cometieron torturas masivas, en los años 1975 y 1976, tales infames acciones eran (igual que ahora) crímenes del derecho internacional (o, en terminología de la Carta, *crímenes del derecho de gentes*).

En 1968 se había aprobado la Convención Internacional sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, que incorporaba una norma consuetudinaria declarando imprescriptibles esos crímenes *cualquiera sea la fecha en que se hayan cometido*. Uruguay ratificó esta Convención recién en 2001 (Ley 17.734). Como enseña Alicia Castro “su ratificación no era necesaria para aplicarla” y esto se explica a partir del concepto de orden público internacional o *ius cogens*.

Como *rara avis* en el panorama jurisprudencial actual relacionado con el análisis jurídico penal de los crímenes cometidos por agentes del estado en el período dictatorial, el juez de Canelones aplicó el art. 117 del Código Penal, computando como inicio del plazo, la fecha de la comisión del crimen, es decir: 1975. Ya en la década de los 90 del siglo pasado, a partir de la construcción jurisprudencial en sede de reparación patrimonial a las víctimas de la dictadura, se había descartado la legitimidad de computar plazo de prescripción o de caducidad durante el período de facto. Imaginar que la víctima estuviera en condiciones de denunciar la tortura que sufrió en Los Vagones, equivale a imaginar que luego de la denuncia volviera a ser torturado en ese o en otro lugar. Por su parte, los agentes del Ministerio Público durante el régimen de facto, no tenían posibilidad alguna de ejercer la acción penal por crímenes estatales enmarcados en la represión política de la doctrina de la seguridad nacional.

Al respecto, un fallo de la Suprema Corte de Justicia expresa:

<sup>11</sup> Sent. 823/2021 de 23/07/21.

<sup>12</sup> Alicia Castro en Derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Un análisis de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia sobre imprescriptibilidad de los delitos de la dictadura, p. 15 publicado en [www.revistadederechopublico.com.uy](http://www.revistadederechopublico.com.uy)

“Un primer aspecto a considerar es que no corresponde computar el período transcurrido durante el gobierno de facto pues (...) si el titular de la acción penal, el Ministerio Público, estaba impedido de ejercer su poder-deber, no le pudo correr el plazo de prescripción (...) queda claro que con independencia de la fecha en que el ilícito fue cometido, el término de prescripción recién comienza a correr a partir del 1o. de marzo de 1985”<sup>13</sup>.

El juzgado de Canelones tampoco computó otra causal de suspensión del término que, sin embargo, sí es considerada en numerosas sentencias de los tribunales. En 2019, la Suprema Corte de Justicia<sup>14</sup> emitió una decisión en la que mantuvo su posición de no calificar a los delitos del período 1968-1985 como *crímenes de lesa humanidad*. No obstante aplicó a un caso concreto de homicidio en 1973 cometido por agentes del estado, el principio procesal que establece que *al justo impedido no le corre término*, y que determina la suspensión del plazo durante la vigencia de la ley de caducidad. Se lee en el fallo: “Entienden que es cuestión zanjada por la jurisprudencia (...) que no es computable el período del régimen de facto para calcular el plazo de prescripción de la acción penal, ya que durante ese tiempo su titular estuvo impedido de promover las investigaciones correspondientes. Asimismo, para el caso concreto, tampoco cabe computar el período de vigencia de la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado (Ley N°. 15.848).

El juez de Canelones tampoco realizó el mínimo control de convencionalidad. Es decir, en síntesis extrema: ignoró el Pacto de San José de Costa Rica, entre otros tratados internacionales. Todos los tribunales nacionales, sostiene la Corte IDH, en tanto que instituciones estatales que han de aplicar las normas protectoras de los derechos humanos, sean de fuente nacional o supranacional, deben practicar un control de convencionalidad del derecho nacional y cuando este se aparta de las soluciones del derecho internacional, deben priorizar este último.

El Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 1º turno tuvo oportunidad de recordar la trascendencia del control de convencionalidad que deben ejercer los jueces locales, en los siguientes términos: “Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. Dicho control de conven-

<sup>13</sup> Sentencia de la SCJ N° 127/2015 entre otras muchas.

<sup>14</sup> Fallo de la SCJ actuando como tribunal penal en casación en IUE 96-10504/1986.

cionalidad es admitido -bien que paulatinamente desde hace tiempo- en Argentina, Chile, Perú, Colombia, etc.”<sup>15</sup>.

En fin, en la sentencia de archivo dictada en Canelones, no se consideró en lo más mínimo a las víctimas y sus derechos. Se limitó a reconocer exclusivamente el interés de los acusados (interés, que no derecho, ya que no existe el derecho a la prescripción como se dirá más adelante). No hubo siquiera un intento de armonización entre los derechos de las víctimas de tortura y los presuntos derechos de los ex agentes del estado terrorista. No se advierte ni una sola razón por la que se priorizó estos últimos a costa del total y absoluto sacrificio de los derechos de las víctimas. Pero además, lo que debe subrayarse es que ni siquiera puede hablarse de conflicto de derechos. Esto es así porque el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene resuelto el tema: no hay derecho a la prescripción de los crímenes que constituyen graves violaciones a los derechos humanos cometidos por agentes del estado o con su aquiescencia.

La ministra de la SCJ Dra. Bernadette Minvielle nos recuerda que la prescripción de los crímenes no se puede calificar como derecho fundamental porque nada tiene que ver con proteger derechos humanos. Es un instituto de derecho penal interno que responde a razones muy distintas –de oportunidad y conveniencia de terminar una situación que no se resuelve- y es por eso que la comunidad internacional no la admite para los delitos de mayor gravedad.

En esta línea vale la pena transcribir el siguiente párrafo:

“deberíamos pensar en una decisión que represente la mejor versión del derecho y haga que nuestro mundo sea un poco mejor. Una decisión coherente con los valores y principios que representa el Derecho y cuyas consecuencias contribuyan a mostrar que el Derecho es una herramienta valiosa para proteger a la comunidad y para las personas que la integran. La visibilidad actual del sistema de justicia nos exige ser conscientes de que la legitimidad del Poder Judicial se juega fundamentalmente en la calidad jurídica y moral de sus decisiones”<sup>16</sup>.

#### IV. Algunos datos

Los siguientes cuadros contienen información recolectada y procesada por el equipo jurídico del Observatorio Luz Ibarburu.

En los dos primeros se detallan los procesamientos dictados en los años 2020 y 2021.

A propósito cabe precisar que en todos esos casos el proceso se regula por el Código Procesal Penal de 1980 que atribuye la potestad indagatoria o investigativa al juez. El juez dicta un auto de procesamiento a requerimiento del titular de la fiscalía actuante cuando le

<sup>15</sup> Sentencia N° 313/2013.

<sup>16</sup> Alicia Castro, ob. cit. p. 26.

consta la existencia de un hecho delictivo y advierte que en la etapa presumarial se recolectaron “elementos de convicción suficientes para juzgar que el imputado tuvo participación en el delito” (art. 125 del CPP 1980).

En el tercer cuadro se grafica la evolución de las causas en los últimos cuatro años. Se observa un evidente “empuje” de los procesamientos. El indicador utilizado no es la solicitud fiscal sino la resolución judicial. Por lo tanto, explicar este relativo avance como exclusivo producto de la actuación de la Fiscalía Especializada, no es acertado. Por otro lado, medir la “eficacia” de una fiscalía (o de un tribunal judicial) no es un asunto sencillo. El riesgo a evitar, en todo caso, son lecturas simplificadoras de un fenómeno complejo en el que intervienen e interactúan varios actores. Sí puede afirmarse con cierta seguridad que los extendidos presumarios están determinados por la estrategia defensiva dilatoria que, empero, no logra la clausura del proceso. Dicho de modo más sencillo: en cierto momento las defensas se agotan y, ante el petitorio fiscal, el juez está determinado a adoptar resolución, aceptando iniciar el proceso propiamente dicho (etapa de sumario) o archivando el expediente. Este es un factor importante para leer adecuadamente esta gráfica, sin perjuicio de sumar la “eficacia” de la fiscalía especializada como elemento trascendente.

#### CUADRO I: Procesados en el año 2020

PROCESADO	CAUSA	JUEZ LETRADO
MIGUEL SOFÍA	ESCUADRÓN DE LA MUERTE	ANA RUIBAL
LAWRIE RODRÍGUEZ	IVAN MORALES	ISAURA TÓRTORA
LEONARDO VIDAL	BERRETA	SILVIA URIOSTE
JOSE F LEMOS (fallecido)	DNII	NELSON DOS SANTOS
JORGE GULDENZOPH	DNII	NELSON DOS SANTOS
TABARÉ SARTORIO (fallecido)	METROPOLITANA	NELSON DOS SANTOS
NELSON COITINHO	J BASILICIO LÓPEZ	ISAURA TÓRTORA
HUGO GARCIACELAY	J BASILICIO LÓPEZ	ISAURA TÓRTORA
VICTOR STOCCO	LAGUNA DEL SAUCE	RUBEN ECHEVERRÍA
JOSÉ M. CABRERA	FLORIDA	FLORENCIA MOISO
ANDRÉS QUINTANA	FLORIDA	FLORENCIA MOISO
MARIO RAMOS	FLORES	EDUARDO GUEVARA

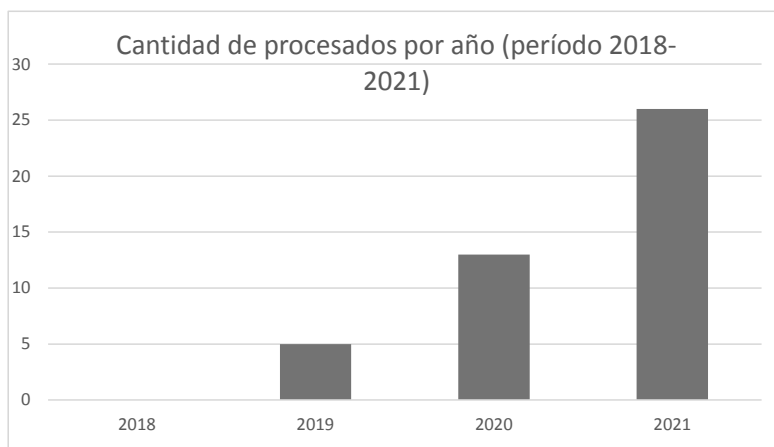


**CUADRO II: Procesados en el año 2021**

PROCESADO	CAUSA	JUEZ LETRADO
NELSON FORNOS	FLORES	EDUARDO GUEVARA
AYELMIRO PEREYRA	METROPOLITANA	NELSON DOS SANTOS
ANTRANIG ONAHHESSIAN	TORTURA SEXUAL	SILVIA URIOSTE
EDUARDO FERRO	TASSINO – LA TABLADA	SILVIA URIOSTE
JORGE SILVEIRA	TASSINO – LA TABLADA	SILVIA URIOSTE
ERNESTO RAMAS	TASSINO – LA TABLADA	SILVIA URIOSTE
JORGE SILVEIRA	OPERACIÓN MORGAN	SILVIA URIOSTE
ERNESTO RAMAS	OPERACIÓN MORGAN	SILVIA URIOSTE
JOSÉ GAVAZZO (fallecido)	OPERACIÓN MORGAN	SILVIA URIOSTE
JOSÉ GAVAZZO (fallecido)	300 CARLOS	SILVIA URIOSTE
ERNESTO RAMAS	300 CARLOS	SILVIA URIOSTE
MARIO AGUERRONDO	300 CARLOS	SILVIA URIOSTE
MANUEL COLA	300 CARLOS	SILVIA URIOSTE
CARLOS FRACHELLE	300 CARLOS	SILVIA URIOSTE
RAUL SCIOSCIA	300 CARLOS	SILVIA URIOSTE
JORGE SILVEIRA	HERMANOS JULIÉN	ANA DE SALTERAIN
GILBERTO VÁZQUEZ	HERMANOS JULIÉN	ANA DE SALTERAIN
RICARDO ARAB	HERMANOS JULIÉN	ANA DE SALTERAIN
ANTRANIG OHANNESSIAN	ALTER	SILVIA URIOSTE
PEDRO BUZÓ	ALTER	SILVIA URIOSTE
NELSON SILVERA FONSECA	ALTER	SILVIA URIOSTE
GUSTAVO MIERES	FERNÁNDEZ MENDIETA	ISAURA TÓRTORA
ALBERTO BALLESTRINO	FERNÁNDEZ MENDIETA	ISAURA TÓRTORA
LAWRIE RODRÍGUEZ	HUGO DE LOS SANTOS M	ISAURA TÓRTORA
ARIEL UBILLOS	HUGO DE LOS SANTOS M	ISAURA TÓRTORA
ENRIQUE UYTERHOEVEN	LA TABLADA	ANA DE SALTERAIN
RAMÓN LARROSA	PAYSANDÚ	ROSSANA MARTÍNEZ
CARLOS CHAINE	TACUAREMBÓ	CARLA GÓMEZ
ARMANDO MÉNDEZ	ALTER	SILVIA URIOSTE

Hubo nueve causas en las que se dictaron procesamientos en el año 2020. En el año 2021 (hasta el mes de octubre, fecha del presente informe) se dictaron procesamientos en catorce causas.

### CUADRO III



#### Situación carcelaria de los procesados y penados a octubre de 2021

Actualmente son 40 los procesados o penados.

De acuerdo a información del Ministerio del Interior publicada por La Diaria<sup>17</sup> son 26 los represores procesados o penados que están alojados en establecimientos penitenciarios (Unidad N° 8 con dos sedes: Domingo Arena y Guardia de Coraceros). El resto, es decir 14 personas, permanecen en prisión domiciliaria dispuesta judicialmente y fundada en la enfermedad grave del procesado o penado.

99

#### V. Perspectiva 2022

Es esperable una tendencia similar a la observada en los dos últimos años en materia de inicio de nuevos procesos<sup>18</sup>. No obstante hay algunos aspectos a considerar en un análisis prospectivo: a) incidencia del paso del tiempo; b) presupuesto público destinado a la persecución penal de crímenes de lesa humanidad; c) designación del sucesor del ex ministro de la SCJ Luis Tosi; d) iniciativas legislativas *impunidoras*.

Me referiré brevemente a cada uno de estos extremos.

<sup>17</sup> Los represores presos en Domingo Arena que se beneficiarían del proyecto de Cabildo Abierto | la diaria | Uruguay.

<sup>18</sup> En el presente año la Fiscalía Especializada a cargo del Dr. Ricardo Perciballe realizó tres solicitudes de formalización de investigación (en el marco del Código del Proceso Penal de 2017): a) homicidios de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz y de Rosario Barredo y William Whitelaw; secuestro de cinco niños en Argentina y desapariciones forzadas de Washington Barrios y Manuel Liberoff; b) represión en San Javier; c) represión en San José.

- a) En la medida que estos juicios referen a crímenes cometidos en los años 1970 es inexorable que el paso del tiempo impacte negativamente en cuanto a la cantidad de imputados. Cada vez son menos los represores denunciados a los que les puede alcanzar su hora ante los tribunales. Desde otra perspectiva, tampoco se realiza el derecho a la justicia si la víctima fallece antes del pronunciamiento judicial definitivo.
- b) No hay persecución penal eficaz de la criminalidad de estado, sin presupuesto adecuado. En este sentido hay que afirmar que la debilidad de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad es dramática. Por su parte, los juzgados que concentran expedientes de crímenes de la dictadura en Montevideo son dos: 23° y 27° turno y no se advierte que estén reforzados en cuando a personal especializado. Tampoco se conoce que el Instituto Técnico Forense del Poder Judicial cuente con alguna división o departamento especializado en estos casos. Tampoco el Equipo Auxiliar radicado en el Ministerio del Interior cuenta con el personal que la tarea requiere.
- c) A la fecha de elaboración de este informe no se sabe en quién recaerá la designación del quinto miembro de la SCJ que corresponde al cese del ex ministro Luis Tosi. Pero sí es clara la importancia para la conformación de la opinión jurisprudencial sobre un asunto central: el carácter imprescriptible de los crímenes de la dictadura. Es trascendente porque dos ministros (Tabaré Sosa y Elena Martínez Rosso) mantienen que aquellos crímenes son prescriptibles y otros dos (Bernadette Minvielle y John Pérez) sostienen en cambio que son imprescriptibles.
- d) El partido Cabildo Abierto ha impulsado varias iniciativas que apuntan a beneficiar a los camaradas del senador Manini Ríos que están en prisión. Comenzaron con la peregrina pretensión de restablecer la Ley de Caducidad, siguieron por el análisis de la posibilidad de “interpretar” a los delitos de los militares como delitos ordinarios prescriptibles y finalmente, aunque no en forma excluyente, a proponer la prisión domiciliaria de los mayores de 65 con esa obvia intención benefactora. El anteproyecto es una evidente reacción ante cierto relativo impulso de los procesamientos en los dos últimos años que se refleja en los cuadros de este informe. Manifiesta la infame intención de beneficiar a torturadores, homicidas y desaparecidos, pretextando la pandemia, por la vía torcida de volver ilusoria las penas y poner en riesgo los procesos.

Tanto el Código del Proceso Penal de 1980 como el de 2017, prevén la internación en establecimiento adecuado o en el domicilio, en caso de enfermedad grave incompatible con la permanencia en un establecimiento carcelario. Por lo tanto una modificación en general para beneficiar a mayores de 65 años, no tiene, contra lo que se arguye, una intención humanitaria sino *impunidora*. Cuando un tribunal argentino denegó la prisión domiciliaria de Manuel Cordero, el año pasado, reflexionó así: “en los casos que exista una obligación internacional de perseguir, investigar, sancionar adecuadamente a los responsables y hacer

cumplir la pena (...) debe tenerse presente que la justicia penal no solo tiene una naturaleza sancionadora sino que en el ámbito internacional, fundamentalmente, tiende a prevenir la reiteración de ilícitos a través del juzgamiento ejemplificador de los responsables de delitos como los que aquí nos ocupan, puesto que, una característica destacable de esta rama del derecho es esa general función preventiva<sup>19</sup>.

La prisión domiciliaria de mayores de 65 años que no presenten graves enfermedades incompatibles con la permanencia en establecimiento penitenciario, distorsiona el valor simbólico preventivo de las escasas condenas que hoy existen, arriesga la frustración de los procesos en los que se adoptó la medida cautelar de prisión preventiva y vuelve ilusoria la noción de justicia con relación a procesos penales que ocurrirían en el futuro inmediato.

Por otro lado, la sentencia *Gelman c/Uruguay* de 2011, ordena específicamente el cumplimiento cabal de estas obligaciones. Este caso está “abierto” para la Corte IDH lo que implica que Uruguay aún no satisface completamente su obligación de juzgar y castigar graves violaciones a los derechos humanos. Legislar en el sentido pretendido implicaría un neto desafío a la competencia de la Corte y a sus fallos.

Finalmente, excluir del beneficio a los criminales de lesa humanidad posteriores a 2006, tal como reza el anteproyecto, implica jugar aviesamente una carta en el actual debate de los tribunales uruguayos, al que nos referimos en el presente informe.

La aprobación de ese anteproyecto, además del deterioro ético que implicaría, expondría al país a ser cuestionado por el incumplimiento de su deber internacional para con la humanidad, de prevenir y evitar la repetición de los horrores padecidos.

---

<sup>19</sup> Tribunal Oral en lo Criminal Federal 1, sentencia de febrero de 2020 en Incidente de Prisión Domiciliaria de Manuel Juan Cordero Piacentini –exp. 2510/2008/TO1/2/CFC7–.



## Montevideo, febrero de 2021.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos ve con profunda preocupación la agresión perpetrada en enero y febrero de 2017 a 13 personas vinculadas a la investigación, defensa de los derechos humanos y sistema de justicia, quienes recibieron un correo electrónico con amenazas de muerte. Las mismas eran firmadas por el autodenominado “Comando Barneix” y buscaban vengar la muerte del General Pedro Barneix, quien se suicidó para no comparecer frente a la Justicia que lo requería por el asesinato de Aldo Perrini en febrero de 1974.

Entre los 13 amenazados se encuentran el fiscal de Corte Jorge Díaz; la ex fiscal Mirtha Guianze; la ex subsecretaria de RREE Belela Herrera; los abogados patrocinadores en causas sobre crímenes de lesa humanidad Hebe Martínez Burlé, Oscar López Goldaracena, Federico Álvarez Petraglia, Juan Fagúndez, Juan Errandonea y Pablo Chargoña; el defensor de DDHH brasileño Jair Krischke; la investigadora italiana Francesca Lessa. En la lista estaban también el entonces Ministro de Defensa Jorge Menéndez y el magistrado francés Louis Joinet, hoy fallecidos.

La denuncia fue presentada por las víctimas de las amenazas en la Fiscalía penal de 4º turno, en su momento a cargo de la fiscal Silvia Porteiro, y pasó en 2020 a la fiscalía de 2º turno. En el tiempo transcurrido se convocó a tres audiencias y se realizaron unas pocas pericias sin resultados. No se investigó y la causa puede archivar en función del artículo 117 del Código Penal que establece los tiempos de prescripción de los delitos de acuerdo a su pena y el artículo 100 del Código del Proceso Penal que habilita al fiscal a no iniciar o a archivar una causa pasado el plazo de cuatro años y presuma que no resultará pena de penitenciaría.

Consideramos que es imperioso que se realice la investigación pertinente frente a tan graves hechos que no respetan la integridad y la vida de personas y erosionan al poder Judicial. Estas amenazas atentan contra la Democracia que tanto sacrificio costó a nuestro pueblo recuperar.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

## A su altura

El pasado 1° de setiembre, en su primer acto público desde que se declarara la pandemia, la Corte Penal Internacional en su sede de La Haya, inauguró una sala que lleva el nombre de Felipe Michellini Delle Piane.

Felipe se formó en la Facultad de Derecho de la UdelaR, donde además tuvo una destacada carrera como docente e investigador universitario. Su especialización en Derechos Humanos (en el IIDH -Instituto Interamericano de Derechos Humanos-) lo ubicó además como referente en la cátedra en esa materia.

Sin lugar a dudas, su historia personal y las de su estirpe (con intensa vida política, de profundo y férreo compromiso democrático, lealtad republicana y destino trágico) deben haber influido en su vocación.

Su temprana militancia política, ya notoria en el gremio universitario a partir de 1980, y en los años posteriores a la dictadura cívico militar lo fueron decantando en un perfil de tenacidad, confianza y de servidor público que lo condujo a una muy valorada actividad parlamentaria (por más de 20 años), de gobierno y de representación diplomática<sup>1</sup>.

Lúcido agudo, riguroso, solidario, de muy bajo perfil y sumamente cálido, ejerció una defensa incansable por la causa de los Derechos Humanos y contra la impunidad en nuestro país. Pero sus notables habilidades para la mediación, para generar espacios de diálogo y ámbitos de conciliación le valieron como credenciales para un desempeño de excelencia en la región y alrededor del mundo, logrando reconocimientos a nivel internacional pero sobre todo, respeto y afectos entrañables.

Su prematura partida lo encontró al frente del *Consejo de Dirección del Fondo Fiduciario para las Víctimas*<sup>2</sup> en la Corte Penal Internacional (tribunal de justicia internacional creado por el Estatuto de Roma, cuya misión es juzgar a las personas acusadas de cometer crímenes de genocidio, guerra, agresión y lesa humanidad).

La propia Corte al momento de inaugurar la sala que lleva su nombre, destacó que Felipe Michellini “era respetado y admirado”, al tiempo que calificó como “memorables” sus “contribuciones a la justicia penal internacional”<sup>3</sup>.

No solamente nuestro país sentirá su partida: la comunidad internacional toda, colectivos, movimientos y organizaciones que promueven y defienden la vigencia y el ejercicio pleno de los derechos, duelen su ausencia. Otra muerte injusta que cercena una misión de vida invaluable. De no haberse interpuesto, la proyección de su obra y su legado, no tendrían límite.

<sup>1</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Felipe\\_Michellini](https://es.wikipedia.org/wiki/Felipe_Michellini)

<sup>2</sup> <https://www.coalitionfortheicc.org/es/topics/trust-fund-victims>

<sup>3</sup> <https://www.257.uy/post/profeta-en-la-haya-corte-penal-internacional-inaugura-sala-con-el-nombre-de-felipe-michellini>



# Seguridad Democrática y Derechos Humanos



Foto: Martha Passegi







Foto: Martha Passeggi

## Modificaciones e indeterminaciones del ejercicio de la función policial en la Ley de Urgente Consideración

107

Rodrigo Rey<sup>1</sup>

### 1. Introducción

Uno de los principales efectos jurídicos y políticos que la Ley n° 19.889 “Aprobación de la Ley de Urgente Consideración” (en adelante, “LUC”) administra en materia de seguridad pública es comunicar distintos mensajes a los funcionarios policiales, destinatarios naturales de buena parte de las disposiciones contenidas en la Sección I de *Seguridad Pública*.

Algunas de estas modificaciones legislativas se deslizan en planos simbólicos, y refuerzan sentidos de legitimidad respecto al ejercicio desmedido de la fuerza policial. Como

<sup>1</sup> Abogado. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Penal por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

corolario, se genera un aluvión de procedimientos policiales desnaturalizados en arbitrarios e innecesarios operativos de vigilancia y detención, y de la misma forma, se naturalizan prácticas caracterizadas por una ineficiente asignación de recursos y torpes teatralizaciones de despliegue de fuerza territorial.

Las reformas que analizaremos fueron elaboradas al calor del discurso de las *manos atadas* de la policía y la *pérdida de respeto* por la autoridad, que proyectan, de forma inflacionaria e intercambiable, la imagen de una función policial rodeada de prohibiciones o atravesada por permisos estrechos<sup>2</sup>.

En síntesis, nos proponemos reflexionar sobre el valor de los contralores jurídicos, en los distintos niveles de producción y aplicación del derecho, y su relación con el ejercicio de la función policial. Asimismo, es necesario integrar la lectura de las modificaciones administrativas con la creación de nuevos delitos asociados a la función policial, destacando la resistencia al arresto -art. 4: LUC- y el de agravio a la autoridad policial -art. 11: LUC-.

## 2. Nuevos y más amplios permisos para el ejercicio de la función policial: reprimir, revisar e investigar

La LUC introduce un conjunto de transformaciones al ejercicio de la fuerza policial, entre ellas, es importante destacar la reforma aparentemente irrisoria del art. 20 de la Ley n°18.315 -Ley de Procedimiento Policial-, que licua las causales objetivas necesarias que autorizaban al uso de la fuerza en un conjunto más vasto de supuestos indeterminados, que pueden remitir, en última instancia, a la percepción subjetiva del funcionario policial.

Estos supuestos técnicamente indeterminados ambientan el ejercicio abusivo de las funciones y transmiten un mensaje de empoderamiento cuyos efectos jurídicos no están debidamente aclarados. Por ejemplo, se incorpora como causal del ejercicio de la fuerza en eventos o hipótesis de movilizaciones o concurrencias masivas, la “*exteriorización de conductas violentas*”, y las que “*perturben gravemente el orden público*” cuando otrora los permisos estaban definidos por circunstancias más claras que exigían datos objetivos, empíricamente verificables, para autorizar el uso de la fuerza.

El ejercicio de la fuerza debe también integrarse con la ampliación y flexibilización de la por sí cuestionable detención sin orden judicial previa y por fuera de los supuestos hipotéticos claros de flagrancia delictual. Precisamente, el art. 52 de la LUC aligera los requisitos objetivos que la policía debe verificar a la hora de practicar una detención y conducción de “*personas eventualmente implicadas*”, incluyendo ahora un criterio de amplia discrecio-

<sup>2</sup> Para una somera reconstrucción de estos discursos que asocian el incremento de la violencia institucional a la eficiencia en la reducción de determinados tipos de delitos: Malcolm F., Mouzo K., Ortiz Maldonado, N., Recepter, C., Seghezze, G. y otros (2005): “Aproximaciones a la violencia institucional estatal a partir del análisis del uso de la fuerza letal por parte de las fuerzas de seguridad ejercida sobre jóvenes menores de 21 años en el AMBA entre 1996 y 2004”, IV Jornadas de Sociología de UNPL, La Plata, noviembre, ISSN 1850-2458.

alidad funcional asociado a la obtención de información relevante. Nuevamente, y si bien en este caso ya se registraba un supuesto suficientemente indeterminado como para evitar cumplir con el precepto constitucional sobre detenciones, la nueva redacción transfiere un sentido más claro de los poderes de control y detención, asociados a la producción de evidencia y suprime toda referencia a la orden judicial previa.

Por otra parte, esta nueva administración de facultades y poderes se complementa con otras reformas más sutiles, como la que emprende el art. 44 de la LUC que transforma el principio de actuación de seguridad “estrictamente necesaria”, por la seguridad simplemente necesaria, orientando la norma en un sentido ampliatorio de la excepcionalidad del uso de la fuerza y buscando investir la actuación administrativa de la policía de una presunción de legitimidad, tal y como también dispone ese precepto normativo.

También pueden trasladarse estas consideraciones respecto a las facultades de registro de personal, que amplía las condiciones de procedencia de estas actuaciones a todas aquellas hipótesis que presupongan la existencia de un procedimiento policial, incluso cuando este fuere rutinario. En efecto, no se requiere ningún dato objetivo que funja como requisito previo para el ejercicio de estas facultades, es por ello que la introducción de una causal genérica de actuación para el registro de personas y vehículos por intermedio del art. 24 de la LUC, es un punto que debe leerse de forma articulada con el ejercicio ampliado de la fuerza y el desarrollo de grados más amplios de autonomía investigativa<sup>3</sup>.

La falta de controles institucionales adecuados a la tarea de “investigación” policial también tiene como efecto adverso la configuración de carpetas investigativas plagadas de nulidades, defectos en la cadena de custodia de evidencias, y de distintos supuestos de indefensión de los imputados, cuyos efectos jurídicos pueden terminar en un punto diametralmente opuesto al que se pretendía. En todo caso, una política pública de inteligente transferencia de potestades a la policía debería estar acompañada de la formación integral e institucional y la creación un cuerpo de policías judiciales abocados a apoyar la tarea investigativa de las fiscalías<sup>4</sup>.

Un ejemplo de lo anteriormente mencionado es la actualización de la potestad de ampliar las declaraciones en sede policial, incluyendo ahora en el art. 21 de la LUC la posibilidad de que se formulen preguntas orientadas a la incorporación de evidencias en la investigación y sin perjuicio del interés del indagado.

<sup>3</sup> La reforma que el art. 24 de la LUC introduce sobre el art. 59 del CPP se puede sintetizar en la siguiente incorporación al texto legal original: “*Queda asimismo habilitado el registro de personas, de vestimenta, equipaje y vehículo, en busca de armas, drogas u objetos robados, en el marco de procedimientos policiales preventivos rutinarios y del personal militar, en circunstancias del cumplimiento de las tareas encomendadas por la ley n°19.667, del 26 de octubre de 2018*”

<sup>4</sup> Para mayor abundamiento, ver: Duce, Mauricio; “El Ministerio Público en la reforma procesal penal de América Latina: visión general acerca del estado de los cambios en Sistemas Judiciales. Una perspectiva integral sobre la administración de justicia”. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Buenos Aires, vol 8, p. 50.

Este punto arrastra la objeción técnica que mencionamos sobre la generación de nulidades dado que muchas de estas declaraciones, que pueden tener contenidos relevantes para la investigación, luego deben ser reconstruidas probatoriamente para su debida invocación y utilización procesal. La supresión de la autorización fiscal previa para recabar estas declaraciones orienta un sentido de autonomía que como se explicó, puede ser incluso inconducente para las actuaciones que lleve adelante el fiscal como director de la investigación. La ausencia de una planificación seria y sostenida a la luz de algunas reformas sencillamente imitables, revela que los cambios introducidos por la LUC son inconexos, y carecen de una estrategia jurídica y política clara, más allá de estar trasuntados por una torpe pretensión punitiva.

La reescritura anti-garantista de los textos legales para lograr una mayor percepción de expansión en los permisos para usar la fuerza solo termina por recalentar un modelo caduco de ejercicio de función policial, basado más en la demostración de fuerza que en la administración eficiente de los recursos **públicos**<sup>5</sup>. La política de seguridad, como demostración del ejercicio de autoridad, se complementa con un conjunto de permisos adicionales de investigación policial que contribuyen a la desprofesionalización de la indagación y preparación de evidencias.

### 3. La conjunción de permisos administrativos de represión e investigación y nuevos delitos

Es fundamental resaltar la articulación entre la ampliación de permisos para el ejercicio de la fuerza y la creación de delitos que castigan distintos supuestos de hecho asociados al cuestionamiento del despliegue de esa fuerza. Los delitos de resistencia al arresto y agravio a la autoridad policial vienen a adicionarse a una tradición consolidada de aplicación del delito de desacato para hipótesis de deliberada obstrucción de la ejecución de funciones de policía.

Se apunta como agravante que el delito de agravio nuclea un conjunto de conductas que jamás deberían ser penalizadas en democracia, en la medida en que coliden con la protección constitucional de la libertad de expresión y la libertad de crítica pública a la que está, naturalmente sometida, el ejercicio de cualquier función pública<sup>6</sup>. Asimismo, el delito de resistencia a la autoridad debería considerarse jurídicamente inutilizado en caso de que exista un obrar ilegítimo por parte de los funcionarios públicos y también siempre que se

<sup>5</sup> Se puede definir provisoriamente el garantismo jurídico como una técnica de producción de normas orientada a la protección de derechos subjetivos. Ver. Ferrajoli, Luigi: "Juspositivismo crítico y democracia constitucional", en Isonomía N° 16, Mexico, p. 16.

<sup>6</sup> Sobre la relevancia de que los estándares de crítica sean amplios y su relación con el fortalecimiento de la calidad institucional, ver. Fiss, Owen: "La ironía de la libertad de expresión", Gedisa, Madrid, 1999, pp. 35-52.

configure una legítima defensa, dado que debe admitirse plenamente la resistencia a una actuación administrativa material e ilegal de funcionarios policiales<sup>7</sup>.

Incluso, la propia limitación que establece la novel figura de agravio a la autoridad policial resulta preocupante, cuando indica que: “*No serán castigados el ejercicio de la libertad de prensa ni la mera protesta ante la acción policial*”, como si esa declaración fuese una garantía de la vigencia de los estándares convencionales y constitucionales de libertad de crítica, y como si fuere necesario que el Código Penal especifique que el ejercicio de acciones no prohibidas por la ley no constituyen delito. En efecto, la propia técnica de redacción de este artículo revela las inconsistencias y debilidades del paradigma de censura que ambienta su redacción<sup>8</sup>.

Además de estas objeciones que erosionan la constitucionalidad de esta figura legal, se deben agregar que no existe ninguna razón para dotar de mayor protección legal a este rango de funcionarios públicos, cuyos deberes, derechos y potestades deben ser leídos a la luz del principio de igualdad, sin que pueda interpretarse que poseen privilegios especiales o un estatuto de protección contra la crítica pública de sus funciones y funcionamientos<sup>9</sup>.

La falta de visión estratégica se revela en los tardíos intentos, por ejemplo, de impulsar la derogación del delito de abuso innominado de funciones, cuya aplicación sostenida ha motivado el crecimiento de condenas de policías, bajo la nueva y vieja redacción de todos los supuestos de ejercicio de fuerza de la Ley n°18.315<sup>10</sup>. El estatuto especial de protección se completa con el atípico privilegio previsto en la reforma del art. 26 del Código Penal, en materia de legítima defensa, cuyo objetivo es aligerar la carga de evidencia de esta causal de justificación y fomentar su aplicación ampliada, para procedimientos policiales que así lo determinen.

#### 4. Balance

Puede que quizá el mensaje más efectista sea la “presunción de legitimidad” con la que se pretende invertir abstractamente al ejercicio de la función policial, y destacando que esta

<sup>7</sup> Cerezo Mir, José, “Delitos de atentado propio, desobediencia y resistencia”, *Temas Fundamentales del Derecho Penal*, Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires, 2001, p. 53.

<sup>8</sup> No es casualidad que la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) haya realizado una pública y crítica advertencia sobre los efectos de esta disposición: “*Se han excedido en sus labores al crear un ‘nuevo delito de comunicación’ o una nueva acción penal contraria a principios constitucionales sobre la libertad de expresión y de prensa*”. (Consultada el 3 de noviembre de 2021: <https://www.sipiapa.org/notas/1213984-sip-pide-al-gobierno-uruguayo-modificar-norma-que-amenaza-la-libertad-expresion>).

<sup>9</sup> Terril, William: “Police Use Of Force And Suspect Resistance: The Micro Process Of The Police-Suspect Encounter.” *Police Quarterly* 6, no. 1, p. 52.

<sup>10</sup> Este intento, tempranamente desechado y articulado desde el Sindicato de Funcionarios Policiales (SIF-POM) se inscribe en la misma técnica de distinción y otorgamiento de privilegios, dado que pretendía desaplicar el art. 162 del CP para los procedimientos policiales, sin ninguna justificación jurídica relevante y en clara tensión, nuevamente, con el principio de igualdad.

“presunción” es una declaración retórica que no tiene ningún efecto jurídico a la hora de evaluar la *legalidad* de las conductas abusivas de los funcionarios policiales. En democracia, las balas de la policía deberían estar políticamente controladas y las formas jurídicas escogidas para canalizar esos controles deberían ser las más eficientes para contener la violencia institucional.

Pero volvamos a las manos atadas. En el interior de esta imagen, cuidadosamente escogida, habitan argumentos políticos, jurídicos y éticos que deberíamos atender: precisamente, aquellos que remiten a la existencia de límites de derecho positivo para regular la actuación de la función policial. Esos argumentos sustentan un perímetro de garantías cuya defensa es imprescindible para el mantenimiento de estándares elementales de respeto a los derechos humanos.

Ahora bien, existe cierta ingenuidad en la idea de creer que los consensos sociales son absolutos e inestables, por el simple hecho de estar consagrados en textos normativos. La LUC es una prueba perfecta de la precariedad de esos consensos. Tampoco existe algo así como un territorio sagrado de garantías, y la estrategia más adecuada para aproximarnos críticamente a estos asuntos parecería ser, en determinados casos, volver a deliberar sobre las bases políticas de ese programa mínimo.

Está búsqueda de la distopía de una policía con las manos desatadas, se verifica a través de la sanción de tipos penales que pretenden tutelar el ejercicio y la investidura pública de la policía. También, por medio de la amplificación de permisos y nuevas flexibilizaciones al uso de la fuerza y el ejercicio de potestades de control y detención de ciudadanos. No obstante, el punto crítico de este mensaje es que muchas veces resulta jurídicamente errado, y los funcionarios policiales terminan alimentando las grandes cifras de formalizaciones y condenas por el delito de abuso de funciones, entre otros.

Por último, es imposible no caer en la tentación de mencionar que toda propuesta que implique una liberalización de la función policial produce ciertos efectos políticos adicionales, como reforzar el enfrentamiento descarnado de personas que comparten un mismo barrio, la cantidad de renta, el nivel educativo y en muchos casos, sus propias trayectorias vitales.

## Espacio de Asesoramiento y Consulta sobre Violencia Policial - SERPAJ<sup>1</sup>

La visibilización y denuncia de la violencia institucional policial como práctica sistemática ejercida por el Estado, así como su conceptualización y estudio, es un tema central para Serpaj a lo largo de su trayectoria de trabajo. Concretamente en los últimos años hemos abordado el tema desde diversas dimensiones: acumulación teórica a través de la elaboración de documentos como ejes político-conceptuales, el trabajo en territorio con la realización de talleres y entrevistas, principalmente en centros educativos, la visibilización a través del diseño de materiales informativos, el monitoreo a partir del formulario de relevamiento de situaciones de violencia policial, y el espacio de asesoramiento y denuncia sobre violencia policial creado como tal este año.

La violencia institucional policial no es reconocida por el Estado uruguayo que, paradójicamente, a la vez que la desconoce la promueve a través de leyes y políticas de seguridad de corte represivo-punitivo que refuerzan la autoridad policial y le otorgan mayor autonomía y discrecionalidad a la hora de actuar. La invisibilización de este tipo de prácticas quita garantías al momento de relacionarnos con la policía frente a un procedimiento y desalienta su denuncia, dada la falta de información de la ciudadanía y de formación del personal policial para asegurar un debido proceso de investigación judicial.

En este contexto de desconocimiento e invisibilización por parte del Estado, desde Serpaj formalizamos un espacio de asesoramiento y recepción de consultas sobre denuncias de procedimientos policiales irregulares que comenzó a atender situaciones en marzo de 2021. Desde este espacio se da respuesta a consultas sobre qué actuaciones policiales están comprendidas en la ley, se brinda asesoramiento a personas víctimas o testigos de violencia o abuso policial, se orienta a personas que deseen iniciar una acción legal mediante protocolos elaborados en el propio espacio y se informa sobre los procedimientos y mecanismos para iniciar una denuncia formal.

A través del trabajo de asesoramiento y acompañamiento a las diversas situaciones de denuncia que se presentaron en el correr del año, evidenciamos la falta de mecanismos especializados de denuncia formal a todo nivel. Además, a la falta de políticas públicas para la prevención, limitación y erradicación de la violencia policial se suma la arbitrariedad y expansión del Estado policial que consolidó la Ley de Urgente Consideración en las modificaciones normativas en la legislación policial.

Resta un trabajo arduo en el desarrollo de las denuncias y generar mayores lazos institucionales desde el movimiento social y sistema político para lograr colocar esta problemática en la agenda pública y promover la asunción de la responsabilidad por parte del Estado.

<sup>1</sup> Espacio de trabajo formado por integrantes de SERPAJ y abogados colaborados: Micaela Benavente, Marcos Hernández, Rodrigo Mariotta, Emilia Pérez, Rodrigo Rey, Daniel Zubillaga Puchot.



# Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos

Gabriel Tenenbaum | Mauricio Fuentes | Nilia Viscardi  
Ignacio Salamano | Fabiana Espíndola

## Introducción<sup>1</sup>

El ajuste de cuentas forma parte del lenguaje del castigo cotidiano y del reconocimiento de las prácticas de muerte que tienen lugar en los territorios violentos concretos, incluido en algunas zonas de Montevideo. El concepto ajuste de cuentas no existe en la legislación penal nacional, sin embargo, los agentes de seguridad pública suelen referirse a él, así como los profesionales liberales, los medios de comunicación y la ciudadanía en general. Se trata de un concepto polisémico, descriptor de diversas realidades sociales, pero que en todos sus usos tiene el factor común de reflejar un intercambio entre partes donde al menos una reclama ser compensada y, para ello, no acude a los servicios estatales de justicia. Se ignora o rechaza la figura del tercero árbitro y se busca ejecutar soluciones privadas directas entre las partes involucradas. La compensación exigida no es siempre económica, puede ser una transacción o intercambio expresivo o afectivo, simbólico, corporal y hasta existencial cuando se paga con la vida (homicidio<sup>2</sup>). Se plasme o no el fenómeno del ajuste de cuentas tal como fue descrito, sea frecuente o atípico, es innegable que se inscribe en el sistema de creencias y, por lo tanto, en el lenguaje común de los vecinos, funcionarios policiales y

<sup>1</sup> El presente artículo surge como resultado de la investigación que pudimos desarrollar gracias a la convocatoria realizada durante el año 2019 por parte de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), y el Ministerio del Interior (MI), a presentar proyectos para el Fondo Sectorial de Seguridad Ciudadana, con el objetivo de financiar investigaciones que produjeran conocimiento sobre las prácticas policiales y sus efectos sobre el crimen, la organización social de la criminalidad y las articulaciones entre legalidad, ilegalidad e ilegitimidad en las dinámicas sociales de los mercados delictivos. Este financiamiento nos permitió estudiar, con el interés de contribuir a la formulación de políticas públicas de prevención de la violencia en infancias y adolescencias, a partir de la generación de conocimiento territorialmente focalizado y procesual, a las víctimas de homicidio en “conflictos entre grupos delictivos” y “ajustes de cuentas” en el periodo 2015-2019. Ello impulsó un trabajo que se venía realizando desde diferentes sectores de las organizaciones de la sociedad civil y la academia en la comprensión de las dinámicas asociadas a la situación de adolescentes y jóvenes que viven y crecen en contextos de vulnerabilidad social, especialmente en factores asociados a su inserción en actividades delictivas.

<sup>2</sup> El Código Penal uruguayo de 1933, en su artículo 310, define que el homicidio es “el que, con intención de matar, diere muerte a alguna persona...” (Ley N° 9155). La normativa internacional, de acuerdo al documento ratificado y expuesto por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) en el año 2015, el Clasificador Internacional de Delitos con Fines Estadísticos (ICCS, por sus siglas en inglés) establece que el homicidio es “una muerte ilícita infligida a una persona con la intención de causar la muerte o lesiones graves.” (UNODC, 2015:17). En términos taxonómicos, se distinguen varios tipos en función de sus características (motivaciones, sexo de la víctima e intenciones del victimario, nivel de gravedad, etc.).

judiciales. En este ángulo de sentido, el ajuste de cuentas funge como concepto ordenador de la realidad que permite comprender la muerte, señalar a las víctimas y los asesinos, los impunes y los culpables, los mercados y las mercancías ilegales, los conflictos entre grupos delictivos y familiares, la impericia policial, entre otros.

La investigación desarrollada a partir del proyecto “Trayectorias de adolescentes víctimas de homicidio en conflictos entre criminales y ajustes de cuentas en Montevideo” abordó los homicidios de las adolescencias montevideanas en el marco de conflictos entre grupos delictivos “organizados” y “ajustes de cuentas” entre los años 2015 y 2019. Realizamos un análisis espacial de las comunidades afectadas por la criminalidad y la vulnerabilidad social, prestando especial atención a los relatos que construyen creencias, percepciones y moralidades sobre las violencias, los grupos delictivos, la policía, las muertes, las venganzas y el sicariato. También indagamos en las trayectorias de vida de las adolescencias asesinadas en Montevideo con la finalidad de hallar los condicionamientos mediatos e inmediatos (Taylor, Walton y Young, 1997) que permitieran explicar su involucramiento en actividades violentas e ilegales. Desarrollamos una estrategia metodológica mixta, combinando fuentes y técnicas de recolección, sistematización y análisis cualitativas y cuantitativas. Así, para realizar un análisis diacrónico y espacial acerca de la magnitud y algunas características de la criminalidad nacional de adultos y adolescentes, trabajamos con información secundaria del Ministerio del Interior (MI), del Instituto Nacional de Estadística (INE) y con información procedente de la Intendencia de Montevideo (IM), particularmente en lo que concierne a la distribución socioeconómica observada en la capital<sup>3</sup>. Este estudio se vio, a su vez, complementado por un conjunto de 34 entrevistas: dos madres, cuatro amigos/vecinos, 11 actores locales (OSC, centros educativos y de salud, etc.), siete operadores del sistema de justicia (fiscalía, defensoría, INISA) y 10 informantes calificados. Se aplicaron 15 entrevistas individuales, ocho entrevistas colectivas (seis entrevistas de dos personas, una entrevista de tres personas y una entrevista de 5 personas) y un taller con 12 jóvenes. De este modo, la población entrevistada fue 58 personas.

En lo que sigue, sintetizamos los principales resultados obtenidos a lo largo de esta investigación. Un primer apartado presentadiferentes dimensiones asociadas a la realidad de las muertes de los adolescentes varones en Montevideo, incluyendo las relaciones existentes entre las tasas de homicidio y diversos indicadores estructurales y presentando la incidencia que tiene el “ajuste de cuentas” como motivo o circunstancia precipitante de los homicidios ocurridos en este Montevideo. En un segundo apartado problematizamos el concepto de “ajuste de cuentas”, evidenciando algunas lógicas que operan en el territorio y que llevan a que los adolescentes se vean atravesados por esta forma específica de violencia. Finalmente,

<sup>3</sup> Con el MI, la unidad de análisis fue la denuncia policial y la unidad de registro el parte policial. Con la IM y el INE, se utilizó la Encuesta Continua de Hogares y, por lo tanto, las unidades de análisis fueron las personas y los hogares. La información fue procesada y analizada a través de los programas informáticos Tableau, Excel y SPSS.

desarrollamos un conjunto de consideraciones asociadas a la necesidad de diseñar políticas públicas que permitan incidir en esta problemática de manera efectiva.

### ¿Dónde y cómo mueren los adolescentes?

Conocer la magnitud de la población de estudio adolescente no fue tarea sencilla. El primer escollo a sortear fue saber cuántas personas componían nuestra población de estudio. Para ello recurrimos a los registros del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del MI (en adelante, el Observatorio). A partir de la información obtenida por esta vía, sabemos que entre los años 2015 y 2019 fueron asesinadas 112 personas con 17 años y menos de edad en todo el país<sup>4</sup>, el 59% (66) ocurrió en Montevideo. El total de las adolescencias (13-17 años) asesinadas en el país entre los años 2015 y 2019 fue de 77, lo que equivale al 69% de los homicidios de niñas, niños y adolescentes (0 a 17 años). Ahora bien, precisando en los datos de la población de estudio, el 67,5% (52) de los homicidios fueron de adolescentes montevideanos. Todas las víctimas eran varones. De este modo, la primera aproximación a la población de estudio es la de 52 homicidios de adolescentes residentes de Montevideo.

El segundo paso consistió en determinar cuántos de estos 52 homicidios de adolescentes fue consumado en contexto de “ajuste de cuentas” o conflictos entre grupos delictivos. De acuerdo a la categorización utilizada por el Observatorio, entre los años 2015 y 2019, 21,2% de los homicidios adolescentes fueron motivados por “venganzas y represalias” y 9,6% por “tráfico de estupefacientes”. Otros motivos identificados son los de “disputas y discusiones” -7,7%-, “precedido de otros delitos” -5,8%-. Cabe destacar aquí que queda sin determinar la motivación del 46,2% de los homicidios de adolescentes<sup>5</sup>.

Si agrupamos los guarismos informados para “venganzas y represalias” y “tráfico de estupefacientes”, suponemos que se obtiene la cantidad aproximada de homicidios de adolescentes por ajuste de cuentas y conflictos entre grupos delictivos. El 30,8%, 16 personas, estaría en esa situación. Sin embargo, insatisfechos con el grado de imprecisión del dato, nos abocamos a una reconstrucción directa a partir del material empírico desde el cual el Observatorio construye y asigna las categorías motivacionales de los homicidios. Para ello procedimos a la revisión de los 52 partes policiales del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) de adolescentes montevideanos asesinados entre los años 2015 y 2019. A partir del examen realizado, identificamos que:

- 47 de los 52 fallecidos (90,4%), murieron a causa de disparo(s) de arma(s) de fuego;

<sup>4</sup> Para tener una dimensión de la magnitud de la población de estudio, en el año 2019 se registraron 6,4% (25 de los 391) homicidios de personas menores de 18 años de edad en todo el país.

<sup>5</sup> Resulta llamativo que en los informes nacionales anuales publicados por el Observatorio, el guarismo referido a la indeterminación de los motivos de los homicidios son bastantes inferiores. Por ejemplo, en el informe 2019 solamente se desconoce el motivo del 9% de los homicidios (Ministerio del Interior, 2020); porcentaje que no presentaba variaciones significativas respecto a años precedentes.

- *A priori*, 25 (48%) de 52 adolescentes fueron asesinados en el marco de grupos delictivos y ajustes de cuentas entre 2015 y 2019. Cabe notar que 24 de los 25 adolescentes aquí considerados fallecieron por heridas provocadas por armas de fuego<sup>6</sup>;
- El análisis de la distribución espacial de los homicidios en el período 2015-2019 en Montevideo muestra áreas problemáticas en el eje Suroeste, Centro-Norte y Noroeste de la capital. Parece configurarse allí lo que denominamos cinturón de homicidios” dado que en el área mencionada se concentra el 57.6% de los homicidios consumados en Montevideo en el período comprendido entre los años 2015 y 2019.
- Al desagregar la distribución de los homicidios de adolescentes por barrio, encontramos que el “cinturón de homicidios”, área de concentración de los casos, aprieta fuerte en el oeste y el centro de la capital -concentra a 9 de cada 10 eventos-.En el oeste se destacan áreas barriales como Casabó, Pajas Blancas, Tres Ombúes, Pueblo Victoria y La Paloma-Tomkinson. En el centro resaltan zonas como Peñarol, La valleja y Casavalle. El cinto se conecta hacia áreas barriales como Piedras Blancas, Punta de Rieles y Bella Italia ubicadas al este de Montevideo.

### 1. Frecuencias simples de homicidios de adolescentes en barrios de Montevideo (2015-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos del MI.

<sup>6</sup> Llegamos a este guarismo al identificar, en los partes policiales, referencias empíricas emparentadas con indicadores sobre “modalidades de asesinato cruel” (acribillamiento a balazos, ultimación en la cabeza, sicariato y otros tipos y modalidades de violencia radical que caracterizan a los ajustes de cuentas y los conflictos entre grupos delictivos) y por información sobre pertenencia a grupos delictivos.

Un hallazgo interesante fue encontrar que la mayoría de los adolescentes viven y mueren en puntos espaciales muy próximos. De los 25 adolescentes, 19 residían a menos de 1 km al lugar de su muerte. Algunos de ellos fueron asesinados en sus propios hogares. En los restantes seis casos, tres adolescentes vivían entre 7 km y 12 km al lugar de su muerte y en tres casos no hay datos de su domicilio. Otros estudios han alcanzado resultados similares (Gabaldón, 2018; UNICEF-ALEC-GEC, 2017)

Ahora bien, nos preguntamos si la distribución espacial de los homicidios de adolescentes en barrios de Montevideo presenta semejanza con la distribución de los homicidios totales, de adolescentes y adultos. En el período de tiempo estudiado (2015 a 2019) se registraron 918 asesinatos en Montevideo, cifra que representa el 55.2% de los homicidios del país. La distribución barrial de los homicidios montevideanos permite visualizar áreas problemáticas en el eje Suroeste, Centro Norte y Noreste de la capital. En la región Suroeste se destacan los barrios de Casabó-Pajas Blancas, La Paloma Tomkinson, Cerro, Nuevo París y Tres Ombúes-Pueblo Victoria. En el Centro-Norte del mapa los barrios de Peñarol, Casavalle y Las Acacias y en la región Noreste los barrios de Manga, Piedras Blancas, Jardines del Hipódromo, Punta de Rieles- Bella Italia y Villa García Manga Rural.

## 2. Frecuencias simples de homicidios ocurridos en barrios de Montevideo (2015-2019)

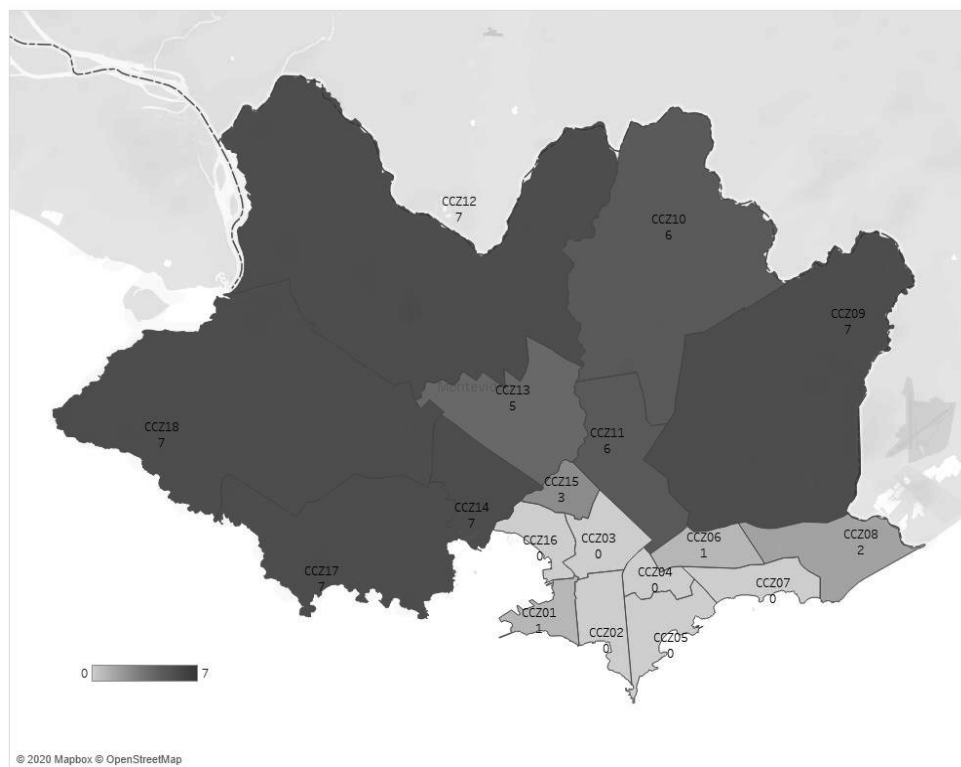


Fuente: elaboración propia con base en datos extraídos de informes anuales de la División de Estadísticas y Análisis Estratégico, Observatorio de Violencia y Criminalidad. Ministerio del Interior. Base: 918 Homicidios.

Como puede observarse, los más 1 y 2, las distribuciones espaciales de los homicidios de adolescentes y adolescentes y adultos en barrios de Montevideo son similares.

Se visualiza claramente que los homicidios se concentran en las zonas más afectadas por la pobreza, el desempleo, la desvinculación educativa, entre otros indicadores socioeconómicos. En este sentido, en diversos planos, puede visualizarse un mapa montevideano segmentado según área geográfica. Aquellos CCZ situados en la zona Suroeste-Centro-Noreste y Norte-Noroeste de Montevideo son los que muestran mayor porcentaje de personas afectadas por la pobreza, el desempleo y el bajo nivel educativo. El estudio elaboró un índice sumatorio simple socioeconómico que combinaba estos aspectos, mostrando claras coincidencias entre dichas situaciones y la presencia de homicidios en estos territorios.

### 3. Mapeo del índice sumatorio simple socioeconómico por CCZ (2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos proporcionados por la Unidad de Estadística. Servicio de Gestión Estratégica. Departamento de Desarrollo Sostenible e Inteligente. Información Física y Sociodemográfica por Municipios y CCZ (2006 a 2019) y procesamiento de microdatos ECH-INE 2019.

### El ajuste de cuenta y sus recorridos

El ajuste de cuentas es un concepto polémico, tal como lo refleja las palabras de uno de los abogados entrevistados, defensor de una de las víctimas asesinadas, quien mencionaba

que “un ajuste de cuentas es  $1-1=0$ . El asesinado por una deuda no cuenta como víctima... Funciona como una suerte de empate. Si es ajuste de cuentas cambia la calidad de la víctima” (Abogado 1). De alguna manera, las víctimas por ajustes de cuentas “no cuentan”-valga el juego de palabras- en términos de persecución del delito, con el mismo esfuerzo de investigación policial que otros tipos delictivos que inmediatamente hacen surgir empatía por la persona dañada.

Para una de las madres con hijos adolescentes asesinados, la rotulación de los casos como ajustes de cuenta, lejos de echar luz, obtura la investigación: “como ajuste de cuentas quedan todos los homicidios. Yo pienso que no llega más que eso. Es una lástima, pero ta. Vas a preguntar (a la comisaría policial) y te ganan por cansancio, y decidís no ir más”. La desconfianza a la policía se suele presentar como uno de los grandes obstáculos a enfrentar por las familias y referentes locales de la zona. Varias investigaciones regionales destacan este punto junto con una desconsideración a las familias de las víctimas (Pereira et al, 2019; Hart da Costa y Ramos de Souza, 2016).

Una educadora de la zona Oeste de Montevideo, señala que las muertes por venganzas han rodeado la trayectoria de enseñanza de varios jóvenes. Han visto crecer a niños que luego han sido asesinados: “es una cadena: matan a alguien, caen presos, vuelven al barrio. No sé cuánto tiempo viven ellos porque están en esa rosca de las venganzas... después que entran en esa rosca, en muchos de los casos terminan muertos” (CAIF).

La vida es un activo a transar, salda la cuenta en la lógica de las violencias radicalizadas, pero también amenaza a los deudores presentes y futuros. El ajuste de cuentas se presenta como un castigo extrajudicial ejemplificador: “todas las deudas se pagan con muerte...de hecho hay familias que pasan años pagando la deuda. Nosotras sabemos porque la mitad del barrio está amenazada y es gente que tiene mucha confianza con nosotros” (OSC). A su vez, las cuentas no siempre las saldan los deudores propiamente dichos, sino que se extiende al hogar, a la familia extendida y las amistades: “De dos casos sabemos que la deuda fue del adulto, pero matan al hijo en la calle... hacés dos más dos y sabés que se limpian más (asesinan más jóvenes) que adultos” (OSC).

¿Cuáles son las deudas a cobrar? En algunos casos, los ajustes de cuentas que se saldan con la vida se leen como venganzas o estrategias de expansión en el territorio y, con ello, en el mercado de sustancias psicoactivas ilegales. Aquí se observan los ajustes de cuentas entre familias, relaciones de pares y grupos delictivos flexibles sin organización empresarial de tipo cártel (Tenenbaum, 2018). Los grupos identificados por el estudio, en el período comprendido entre los años 2015-2019, están al Oeste de la capital: Casabó-El Tobogán (el cuarteto de seudónimos: Oreja, Manolo, Tula y Gárgola), Cerro Norte (Los Ricarditos) y La Paloma (Chinepe). Luego captamos otras personas que no sabemos determinar con precisión sus filiaciones y lazos socio-delictivos que se mezclan con, aparentemente, operadores políticos barriales que cruzan continuamente las fronteras de la legalidad-ilegalidad aprovechándose de recursos estatales y municipales.

Los conflictos entre los grupos y familias mencionados causaron la muerte de varios jóvenes involucrados en actividades delictivas -aunque sea de forma esporádica y casual- y de adolescentes inocentes. Sin embargo, no todas las muertes se circunscriben a conflictos entre grupos delictivos. Algunos asesinatos se dirigen hacia la demanda de consumidores de drogas, los “integrantes” de los grupos que no cumplen con el mandato de sus ascendentes y quienes no respetan la *omertá* o se cree que romperán el silencio.

Como ha sido observado en investigaciones próximas desarrolladas en los países vecinos (Márquez, 2001 y 2002; Bermúdez, 2015; Cozzi, 2016 y 2017), en la noción de ajuste de cuentas está muy presente la idea de que “se matan entre ellos”, lo que les quita valor e importancia. Además, se introduce la posibilidad de que dichas muertes no necesiten de investigación y sanción por parte de la justicia oficial. Al significarlas de este modo, se les quita jerarquía, se reduce su importancia. Es un modo de “des-investirlas de gravedad, pero, además, de des-responsabilizar al Estado por su ocurrencia.” (Cozzi 2016: 14). Se trata de una operación en el imaginario que tiene correlatos palpables en las dificultades que encuentran, entre otros, los familiares de víctimas para re-jerarquizar estas muertes e instalar la denuncia. La recuperación de la voz y la posibilidad de constituir denuncia requieren de cierto reconocimiento, de una comunidad de valores de justicia (Márquez, 2001) y de un posicionamiento y capacidad de agencia de las personas, que muy difícilmente logra desplegarse en esos contextos (Bermúdez 2015).

Cabe mencionar, en el marco de este análisis, el papel que juega el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) en tanto adopta la forma de refugio y amenaza. Refugio, porque se presenta como lugar de protección ante la peligrosidad del territorio: conflictos entre grupos delictivos y deudas no saldadas. No son pocos los adolescentes que, habiendo pasado por el INISA, son asesinados unos pocos meses después. Inclusive hemos constatado la existencia de casos de adolescentes que fueron asesinados inmediatamente después de finalizar la medida judicial, o en el tiempo que permanecieron fugados de los centros de internación, o durante una licencia o salidas transitorias:

“lo estaban esperando...No creo que haya sido por una equivocación...Estaba de licencia, sábado y domingo. Lo mataron un sábado a él. Le estaban haciendo un seguimiento” (INISA 1).

“A él le habían dicho, en el momento que tuvo la desdicha de caer acá, en el sistema, que no iba a salir. Y fue real. Pasó el tiempo y no salió. Le faltaban, creo, dos o tres días para terminar. Él había sido sentenciado, no iba a salir nunca de acá...un policía lo había sentenciado de que no iba a salir. Él salía de licencia todos los fines de semana, pero fue la última licencia, a tres días de egresar” (INISA 2).

Los adolescentes saben que su vida corre peligro fuera del INISA. Funcionarios de centros privativos de libertad manifiestan que a menudo los adolescentes prefieren seguir “guardados” para evitar riesgos:

“los que están comprometidos por causas pesadas tienen miedo de salir...La vida de ellos no vale nada. Por eso, muchos gurises no quieren salir, prefieren quedarse acá. En el momento



que les toca egresar empiezan con todos los bajones...Un chiquilín dijo que quería irse para un hogar de amparo porque sabía que tenía que hacer algo o lo iban a limpiar (matar)” (INISA 1).

“muchos de ellos visualizan que les queda poco tiempo cuando están en la calle. Nos ha pasado casos que salen y apareció muerto a las pocas horas. O sea, como que hay un seguimiento, alguien que sabe y avisa (desde el propio INISA). Me pasó de chiquilines que piden salir en la madrugada, 12 y pico de la noche. De forma de llegar al barrio de noche y que nadie los vea” (INISA 3).

“Me decía la madre: ‘mirá que, en realidad, Bryan prefiere estar preso porque dice que en la cárcel pasa mejor” (Centro Educativo 2).

Ahora bien, la experiencia en el INISA también puede configurarse como una amenaza para algunos adolescentes, en la medida que los conflictos del afuera, las rivalidades zonales y los conflictos entre grupos de adolescentes y jóvenes de barrios próximos se trasladan a los centros de privación de libertad. A veces, el seguimiento se hace desde dentro de los centros privativos de libertad. Familiares, amigos o integrantes de los grupos en conflicto, que conviven en el mismo centro de internación, monitorean y pasan información al exterior. Así, se configura desde el adentro, una continuidad riesgosa con las dinámicas territoriales violentas. Los adolescentes lo saben, pero, al menos en determinadas circunstancias, pareciera que no encuentran manera de permanecer al margen de la violencia cotidiana “intramuros”. Como nos cuenta una persona del entorno cercano a la familia de uno de los adolescentes asesinados, el contexto de encierro estaría pautando la inevitabilidad de adoptar conductas violentas:

“Si hay un problema acá y alguien salta, vos no te podés quedar acá mirando. Porque después vos tenés problemas con los otros compañeros. No es así, no es tan fácil decir yo no me meto, no es mi problema. Y si se meten y somos 5 compañeros adentro de la celda, y toman de otro sector y se meten pa’dentro y agarran a 3 y los sacan a palos y quedamos uno o dos, tenemos que involucrarnos.”

Asociado al ajuste de cuentas, aparece un componente que guarda vinculación con la lógica del respeto y las masculinidades (Zubillaga, 2007; Matza, 2014; Tenenbaum, 2020). Las muertes y disputas en el territorio son leídas por los vecinos y trabajadores de las comunidades a través de valores tradicionales como el honor y el respeto propio, de la familia y hasta del barrio. Domina ampliamente la idea de valor en el sentido de hacerse valer y no dejarse pasar por encima. Lejos de la afirmación que varias vecinas y educadoras manifestaron sobre el hecho de que los jóvenes de hoy no valoran la vida, entendemos que sucede justamente lo contrario. Desde esta lectura mercantil de la *valoración*, por el hecho que estos jóvenes quieren ser importantes (valer) en el mercado del reconocimiento, es que son capaces de tomar riesgos que pueden truncar sus vidas. El reconocimiento, desde el punto de vista del agente, puede ser pasivo (emerge ante la falta de respeto) o activo (en busca del respeto). Pero también, desde una mirada de alcance medio, estamos ante una generación, con condiciones particulares, que no encuentra respeto en el orden de la conformidad so-

cial. Especialmente, se destaca el rechazo y la expulsión del sistema educativo, la desacreditación adultocéntrica y la desintegración hacia la oferta consumo de bienes.

También cabe hacer referencia al papel que ocupa, en la dinámica de estos territorios, la naturalización de las violencias.

“Estamos llegando y me dice: ‘no, no...no podés hay un cadáver en la puerta del aula’. Yo me acuerdo de decir: ‘Es joda..., ¿cómo un cadáver? ¿qué pasó?’. Me dice: ‘No, no...está ahí desde las 6 de la mañana o 5, ponele...Todavía no lo vinieron a levantar’. Era mediodía. Y le digo: ‘¿Cómo que no lo vinieron a levantar? Era un cuerpo tirado, no era que había gente o estaba tapado...Estaban esperando que lo levanten...nunca había visto un cadáver, una persona tirada...y con todo el impacto de: ‘¿nadie hace nada?’ ‘¿qué están esperando?’ ‘¿Cómo no hay un patrullero?’ ‘¿Cómo no hay una ambulancia?’ ‘¿cómo no está tapado el cuerpo?’” (Aulas Comunitarias).

La idea de que “a nadie le importan” las violencias que se suscitan cala hondo en las personas del barrio. Sus derechos ciudadanos solamente los pueden leer, mas no gozar:

“Es triste escuchar a chiquititos y a chiquititas diciendo: “tuvimos que bajar del segundo piso porque empezaron los tiros en la noche’. Te lo dicen con una naturalidad. O te dicen: ‘el otro día una amiga, Agustina, no pudo llegar a mi cumpleaños por una bala perdida’. Esas narrativas son cotidianas... suena super fuerte decir “naturalizar” pero naturalizamos la muerte. Es como: ‘¡Todo okey! ¡Moneda corriente! Es algo que pasa’. Y a su vez lo vemos como ajeno, como en mi barrio no, pero acá sí. Es como no pasa nada, después la gurisa va a venir y listo” (MIDES).

El ruido de las balas, de los tiros, de las balaceras, se incorpora al paisaje sonoro de la comunidad. Quien se asusta con los disparos que se escuchan a unas cuadras nomás, es “el extranjero”, quien no vive en el barrio. El habitante del barrio sabe distinguir la distancia de la balacera:

“Como a la semana o dos semanas de estar ahí, con los gurises, empecé a sentir algo que me parecía que eran tiros reales. Me dio un ataque: ‘todos para adentro’ - dije-. Los gurises me miraban diciendo: ‘esta pelotuda’. Me decían: ‘profe, no, no joda, no pasa nada, no es acá’. Yo no podía creer que lo que escuchaba eran tiros, tiros, tiros. Un sonido que después poco a poco se fue naturalizando, incluso para mí. Los tiros eran todos los días, a cualquier hora de la tarde. La lógica fue asumir que eso es parte del medio. Está super naturalizado” (Aulas Comunitarias 1).

¿Qué significa vivir con balaceras de un lado, allanamientos policiales de otro, al punto de impedir algo tan básico como salir de la casa rumbo al trabajo o la escuela? Lo corriente naturaliza la gravedad de las violencias y los enfrentamientos hasta volverlos de aspecto neutral. Luego de un hecho grave, que para muchos podría ser impactante, la preocupación pierde su sentido: al otro día llamas y decís: ‘¿cómo están?’, que tiene que ver con cómo te sentiste, porque es tremendo estar en esta situación (balaceras, allanamiento, cerco policial), para ellos es, en realidad, algo de todos los días. Cuando te digo de todos los días no es de lunes a domingo” (Aulas Comunitarias 1).

La muerte está presente en la cotidianeidad de los vecinos. El riesgo de morir, no es extraño. Pero también existe una cercanía en los sobrevivientes. Son los casos de personas heridas, algunas de las cuales estuvieron cerca de morir. También son los casos de aquellas personas que sobrevivieron sin daño a una balacera, sencillamente por un asunto de puntería. Para una de las entrevistadas, no es raro encontrar en el “barrio, en las barras, algunos siempre hay en sillas de ruedas” (CAIF). Uno de los médicos entrevistados en una Policlínica al Noreste de la capital da cuenta de los casos muertes y sobrevivientes en el barrio por balaceras:

“Lo que pasa es que hay varios...Me estoy acordando ahora de dos muertos más...Hubo una situación también de hay un chiquilín con un disparo que quedó ciego... ese caso fue más oscuro...hubo también un adolescente que fue herido gravemente, como por una bala perdida y eso...Se instaló una forma de dirimir enemistades con esto que van y le balean la casa del otro. O sea, eso está instalado en el barrio. Que tiene problemas tal con tal, entonces van, y le balean la casa a la familia, y muchas veces de un modo que como que tiran para que pase cerca del techo o algo de eso” (Danilo).

Finalmente, consideramos pertinente hacer referencia al papel e imagen de la institución policial en estas situaciones. Para los vecinos y trabajadores de los territorios que formaron parte de la población de estudio, la policía es una institución que genera desconfianza, que no brinda certezas de protección, es ineficiente, y, en algunos casos, corrupta. Ello no solo cercena la credibilidad de la principal y única institución estatal dedicada a la seguridad, sino que también promueve la solución de conflictos en forma privada fomentando la justicia por mano propia y la disminución de las denuncias como lo evidencia la literatura (Pereira et al., 2019; Hart da Costa y Ramos de Souza, 2016).

Los reclamos más comunes demandan más patrullaje, velocidad y precisión en la respuesta o reacción ante una emergencia. Quizás, los relatos que con más frecuencia se escuchan son los que dicen que “la policía no va a las bocas porque no quiere. Todo el mundo sabe dónde están. ¿No sabe la policía?” (Elisa).

Como sucede en otras partes de la región latinoamericana, a veces, ciertos cuerpos policiales y agentes particulares forman parte del problema y no de la solución en tanto integran o mantienen otro tipo de vínculos -junto con otras autoridades de la esfera política y de las corporaciones de las profesiones liberales- con grupos criminales por razones diversas (precariedad laboral policial, aspiraciones económicas, vecindad, amistad o parentesco con integrantes de grupos delictivos, etc.):

- Yo creo que la policía es como la política. Si tenés plata la compras sino no.
- Te ha pasado de ver algo
- Sí, obvio. Llegar el patrullero de la 18 a la boca de droga, agarra un sobre con plata y se va. Eso pasa seguido, cada fin de semana. Había milicos que se los llevaban a la comisaría a esos tipos y al rato cambiaban de turno y quedaban libres...O yo voy a

presentar una queja, no una denuncia, sobre fulano, y vos como policía vas y le avisas a Fulano: “bo, mirá que aquel te está haciendo una denuncia”...pero a la jefatura no la compra nadie. De eso, de eso si estoy certificado, que la zona (operacional) 3 de jefatura es intachable” (Martín).

En especial, las personas entrevistadas en la zona Oeste de Montevideo tienen presente los hechos acontecidos en el año 2019 en la Zona Operacional cuatro donde varios policías fueron investigados y 6 fueron sentenciados con privación de la libertad por extorsión, asociación para delinquir, abuso de funciones, violación de domicilio y privación de libertad<sup>7</sup>:

“Primero tenés que ver que no estén metidos en la mondonga porque también aparecen miliquitos que ganan ocho pesos, ta. No justifico ni condeno, pero vamo’ arriba...Acá, cuando hay operativo, aparecen los de cara descubierta y los de cara tapada. Una vez estábamos en la parada del bondi y aparece una veterana, la típica doña que se pone a hablar, y me dice -como en susurro-: ‘Los de cara tapada son del barrio’. Pasa uno (policía) y dice: ‘¡Adió vecino...!’” (Braulio).

“hay pocos policías públicamente que nosotros sepamos que se haya declarado policía ahí en la zona...yo no veo circular de uniforme a nadie. La sección policial es altamente corrupta. Nunca tenés mucha esperanza en el patrullero” (OSC).

### Consideraciones finales

Hemos visto que el ajuste de cuentas es un concepto polisémico incorporado al lenguaje cotidiano del castigo y de la venganza. A pesar de la variedad de sentidos que toma, en lo medular, invariablemente, se presenta un intercambio entre dos partes donde una reclama compensación y otra es el reconocido deudor. La clave está que, mientras en el Estado de derecho se establece la figura de un árbitro que dirime los conflictos, en el ajuste de cuentas las soluciones son privadas y cuando se busca un tercero es para contratar los servicios de un sicario. Lo interesante de todo esto es que la compensación exigida no siempre es una transacción económica porque, a veces, la supuesta deuda generada no es monetaria, sino que puede ser expresiva, simbólica y corporal. Todo ello puede o no contextualizarse en el conflicto entre grupos delictivos o entre particularidades ya sea por asuntos vinculados al mercado de sustancias psicoactivas y el control territorial o asuntos relacionados con el mercado de parejas, masculinidad viril (fuerza, poder, riesgo, etc.), etc.

Los ajustes de cuenta suelen recaer en el cuerpo (muerte, descuartizamiento, cortes, etc.) porque en la población estudiada es el único activo disponible, además de la “libertad”, para transar con quien buscar cobrar el saldo de la deuda y, también, el Estado. Las multas económicas se cobran a quien tiene dinero para pagar, de ahí que los delitos económicos, los accidentes de tránsito no letales y otros compensen con dinero y no con la libertad.

<sup>7</sup> Ver: <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/acusaron-policias-delitos-corrupcion-deberan-cumplir-prision-preventiva.html> Consultado el 16 de junio de 2021.

Ver: <https://www.subrayado.com.uy/asumieron-nuevas-autoridades-zona-iv-acefala-caso-corrupcion-policial-n536062> Consultado el 16 de junio de 2021.

También hemos identificado que hay varias formas e intensidades de reparar las deudas y que ellas varían en función de una medida no sistemática pero sí relacionada a la expresividad y la magnitud del saldo. Es así que no da igual como se “hace morir” a alguien. La crueldad de las sentencias extrajudiciales a muerte que venimos hablando van desde descuartizamientos, incendios de viviendas con personas dentro, balaceras interminables contra los cuerpos y viviendas, ultimación, etc. Otra dimensión en esto es la duración del sufrimiento, los tránsitos hacia la muerte no siempre son inmediatos.

Aunque el denominado “ajuste de cuentas” no integra la legislación nacional, la noción forma parte del vocabulario policial y ha sido utilizada con fines estadísticos desde, por lo menos, el año 2012. Desde ese año, el motivo por “ajuste de cuentas” ha atravesado modificaciones a lo largo del tiempo con relación al conjunto de fenómenos que engloba. En algunos años la estadística recogía dentro de esta categoría eventos denominados estrictamente como “ajuste de cuentas”. Otros años, la misma clasificación incluía junto con los “ajuste de cuentas” a los “conflicto entre criminales”; mientras que en otros también se incluía dentro de dicha clasificación las “venganzas o represalias”. Estas modificaciones pueden ser perjudiciales al momento de establecer relaciones comparativas en el tiempo entre categorías distintas. En la medida en que se pretende dar cuenta de la magnitud y variación de un fenómeno particular, es fundamental que los criterios de clasificación se mantengan inertes. Solo de esta manera es posible establecer análisis en series de tiempo, análisis comparativos y de impacto para la generación de evidencia sólida que pueda informar la toma de decisiones en política pública. Consideramos que sería conveniente que el MI ponga a disposición el proceso de operacionalización metodológica que aplica al momento de administrar los hechos letales acontecidos a su sistema de categorías sobre las motivaciones de los homicidios. Sabemos, por experiencia propia, las dificultades que tiene la observación metodológica de los “ajustes de cuentas”. Por esta razón, conociendo el esfuerzo que hace el MI en el tratamiento de los datos, creemos conveniente transparentar estos procesos y crear consensos en la medición y registro del fenómeno de estudio. En cualquier caso, el escenario ideal y necesario es la creación de una nueva institucionalidad independiente, por fuera de las secretarías del Estado, con participación de la sociedad civil y la academia, encargada de monitorear, evaluar, investigar y comunicar todo aquello que refiera a la criminalidad nacional.

Por otra parte, observamos que 9 de cada 10 homicidios a adolescentes fueron perpetrados mediante disparos de armas de fuego. Paralelamente, diversos testimonios emergentes en el curso de la investigación dieron cuenta de una alta presencia de estas armas en las comunidades donde se desarrolló el estudio, así como de las facilidades para acceder a ellas. En este escenario, consideramos necesario el impulso de acciones que permitan instalar en la agenda pública la temática asociada al acceso y uso de las armas de fuego y letalidad de sus impactos en la vida cotidiana (homicidios, heridas y decesos en accidentes, presencia en contextos de violencia basada en género, entre otros). A la fecha, los intercambios, así como debates en torno a la temática han quedado reservados a los “expertos del mundo”

de las armas (Salamano, 2015). El decreto reglamentario N°345/020<sup>8</sup> (año 2020) de la Ley 19.247 (Tenencia, porte, comercialización y Tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados, año 2014), resulta elocuente en tal sentido: flexibiliza los requisitos de tenencia y porte<sup>9</sup>, no establece límite máximo de armas de fuego para tenencia civil<sup>10</sup> y, en caso de extravío o hurto, la disposición normativa establece que si bien deben ser denunciadas ante las dependencias correspondientes, automáticamente se elimina la inscripción a nombre del propietario<sup>11</sup> (IELSUR-PNUD, 2021). Estas últimas disposiciones normativas se orientan en sentido contrario a un eventual desestímulo en el acceso a las armas de fuego. En este sentido, consideramos que el diseño de políticas orientadas a reducir el número de armas de fuego en manos de la población civil impactará directamente en la reducción de las muertes de adolescentes.

En este contexto, resulta imperioso rediseñar la ingeniería del actual sistema nacional de control de armas de fuego y afines (que a la actualidad se asienta en un sistema de doble competencia entre el Ministerio del Interior y Ministerio de Defensa) de modo de avanzar hacia una nueva institucionalidad que incorpore el control civil; que dé cuenta de los complejos procesos que tienen lugar en el seno de nuestra sociedad, los cuales afectan la convivencia ciudadana y la calidad de nuestra democracia, y permita establecer altos estándares para el acceso, comercialización y seguimiento<sup>12</sup> de las armas y municiones a lo largo de la cadena de intercambios que se realiza en el mercado.

Por otra parte surge también del trabajo realizado, la importancia que adquiere la visión integral de las políticas en este tipo de situaciones. Hemos mostrado un emparentamiento visible entre las tasas de homicidio y diversos indicadores socioeconómicos existentes en los barrios de Montevideo. En este sentido, es fundamental que cualquier política preventiva de la criminalidad que se desee desarrollar tenga en consideración los condicionamientos estructurales (económicos, educativos, culturales y habitacionales) que terminan impactando en las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, con ello no queremos decir que los cambios en los condicionamientos estructurales modifiquen *per se* el panorama de la criminalidad nacional. Sostener lo dicho en forma determinante significaría, entre otras cosas, posicionarse entre quienes criminalizan la pobreza, ignoran el impacto de fenómenos globales como el mercado de las drogas ilegales, impactos culturales como el de la masculinidad hegemónica, entre otras cosas. Por

<sup>8</sup> Dicho decreto deroga por completo el decreto reglamentario No.377/016 de la Ley 19.247. Año 2016.

<sup>9</sup> El nuevo decreto reglamentario no establece para la obtención del título de habilitación para la adquisición y tenencia de armas (THATA) que el postulante supere una prueba teórico-práctica. Asimismo, define “situaciones especiales” que eximen de contar con dicho título y el permiso de porte de arma.

<sup>10</sup> El Decreto reglamentario No.377/016 establecía hasta un máximo de 3 armas por usuario (artículo 24)

<sup>11</sup> El Decreto reglamentario No.377/016 establecía que armas de fuego extraviadas o robadas mantenían la inscripción a nombre de su dueño y eran consideradas como una de las armas del cupo permitido por el THATA.

<sup>12</sup> Marcaje de armas y municiones para su trazabilidad.

el contrario, lo que decimos es que las políticas públicas para prevenir el delito deben ser integrales y que, en esta articulación, además del aparato de seguridad, hay que movilizar los capitales económicos, simbólicos y culturales para intentar romper con la persistente reproducción de las desigualdades sociales.

Esto a su vez, remite a otra consideración y es que debemos entender la existencia de un problema de niveles en la comprensión de la etiología del delito donde los factores estructurales son parte de una explicación más general en la que también está el nivel meso, grupal e individual. Los condicionamientos estructurales mediatos no arreglan completamente el puzzle. La era progresista (2005-2020) generó cambios significativos positivos en un conjunto variado de indicadores, pero ello no llegó de la misma manera a todos los espacios e individuos de la sociedad. Hay áreas concretas de la ciudad que aún están muy lejos de encontrar condiciones de vida digna y que, al mismo tiempo, están sometidas a niveles de criminalidad muy altos.

Habida cuenta de que la desvinculación del sistema educativo formal afectó a casi la totalidad de los adolescentes estudiados, reviste especial importancia contar con políticas que contribuyan con la continuidad educativa y que, además de ello, consideren la importancia de las actividades culturales y recreativas como herramientas necesarias para el uso del tiempo libre. Las instituciones educativas de la modernidad, caracterizadas por su masividad, trato universal y con una mirada de puertas adentro, deben transformarse en un centro de referencia integral para la comunidad.

Además es importante pensar la integralidad de las políticas públicas en la medida en que permiten un impacto global en el territorio en el que se implementan. Las políticas de movilidad urbana, de transporte, de caminería, o de mejora de espacios públicos deben tener la finalidad de romper con las fronteras naturales y materiales de la ciudad de modo de reducir la segregación y la fragmentación urbana. Ello permitirá un mayor intercambio de bienes simbólicos, culturales y económicos. Junto con ello es necesario impulsar políticas que promuevan la organización, participación y confianza en las comunidades con el propósito de ocupar los espacios de socialización que ahora tienen captados los grupos delictivos.

Asimismo, si bien la sociedad uruguaya ha evidenciado mejoras importantes en términos socioeconómicos (las cuales no necesariamente han redundado en mejoras en los indicadores delictivos), resulta incuestionable que durante ese mismo período se ha evidenciado un incremento en las políticas de seguridad de tipo represivo punitivo cuya implementación tampoco redundó en una disminución del delito. Surge, por lo tanto, la necesidad de pensar en nuevos modelos de seguridad humana implementados en políticas de estado que consideren a la seguridad ciudadana como un componente que necesariamente debe entrar en diálogo con el conjunto de las políticas sociales, habitacionales, educativas, culturales y de otras esferas.

Consideramos pertinente trabajar en la elaboración de prácticas que fortalezcan la percepción social de la policía desde la propia actuación de esta fuerza pública en las comunidades y no, al menos no solo, a partir de la construcción de relatos, publicidad, vigilantismo y operativos masivos. La falta de credibilidad, la desconfianza y la (aparentemente) paradójica inseguridad que genera la presencia policial en ciertas áreas concretas de la ciudad, en los espacios de sospecha y amenaza, generan consecuencias no deseadas como la construcción de antagonismos entre habitantes, vecinos y funcionarios policiales que se reproducen en diversos conflictos, así como el desincentivo de los vecinos a denunciar e informar hechos de apariencia ilegal. La sensación del vecino de estar en el foco de la sospecha y de, efectivamente, ser detenido y violentado está lejos de construir una relación de confianza entre la policía y la comunidad. A ello se agrega la observación e información subterránea que circula por el barrio acerca de los vínculos entre los grupos delictivos y algunos funcionarios policiales.

## Referencias bibliográficas

- Bermúdez, N. (2015). Etnografía de una muerte no denunciada. Justicias y valores locales en una villa de la ciudad de Córdoba (Argentina). *Dilemas*, 8(3), 455-472.
- Cozzi, E. (2016). De juntas, clanes y broncas: Regulaciones de la violencia altamente lesiva entre jóvenes de sectores populares en dos barrios de la ciudad de Santa Fe. *Delito Y Sociedad*, 1(39), 72-102. <https://doi.org/10.144409/dys.v1i39.5568>
- Cozzi, E. (2017). Entre ajustes de cuentas, problemas de la calle y víctimas inocentes en dos barrios de Santa Fe, Argentina. *Revista pueblos y fronteras digital*, 11(22), 100-119. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2016.22.271>
- Gabaldón, L. (2018). El homicidio y su caracterización situacional: entre cuantitativo y cualitativo. *Dilemas - Revista de estudios de conflictos y control social*, 11 (3), 361-384. Obtenido de <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/12966>
- Hart da Costa, D. y Ramos de Souza, E. (2016). Homicídios de jovens: os impactos da perda em famílias de vítimas. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, 27(3), 685-705.
- Marques, A. C. (2001). Justiça e ajustes sociais. *Civitas. Revista de Ciências Sociais*, 1(2), 125-142. <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/80>
- Marques, A. C. (2002). *Intrigas e questões: Vingança de família e tramas sociais no sertão de Pernambuco*. Relume-Dumará.
- Matza, David (2014) DELINCUENCIA Y DERIVA. Cómo y por qué algunos jóvenes llegan a quebrantar la ley. Siglo XXI. Buenos Aires.
- IELSUR-PNUD (2021). Proyecto Plataforma de Desarrollo Humano. Inédito.
- Pereira, J., Ferreira, J., Soraes de Almeida, D., Bezerra, R. y Ribeiro, M. (2019). Pobreza, instituições e segurança: perspectivas de familiares de adolescentes assassinados no Ceará. *Psico*, 5(1). <https://doi.org/10.15448/1980-8623.2020.1.32896>



- Salamano I., Pandolfi, J., Torre, V., Mosteiro, M., Docampo, V.; Vázquez, M. (2015). *Menos armas, más seguridad. Aportes para la comprensión de la problemática de las armas de fuego en Uruguay*. IELSUR-Unión Europea.
- Taylor, I., Walton, P. y Young, J. (1997). *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Amorrortu.
- Tenenbaum, G. (2020). *Vidas castigadas. Historias de adolescentes detectados por los sistemas de justicia de Montevideo y la Ciudad de México*. CSIC, Colección de Libros de investigación de la Biblioteca Plural de la Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República. Universidad de la República. Montevideo.
- Tenenbaum, G. (2018). El mercado de las drogas ilegales en Uruguay. *Revista Mexicana de Sociología*, 80(4), 855880.
- UNICEF-Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (ALEC)- Governo do Estado do Ceará (GEC) (2017). *TRAJETÓRIAS INTERROMPIDAS: Homicídiosnaadolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará*. UNICEF-Assembleia Legislativa do Estado do Ceará- Governo do Estado do Ceará. Fortaleza. Disponible en: [https:// cadavidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2018/03/trajetorias-interrompidasjunho-2017.pdf](https://cadavidaimporta.com.br/wp-content/uploads/2018/03/trajetorias-interrompidasjunho-2017.pdf)
- Zubillaga, V. (2007). Los varones y sus clamores: los sentidos de la demanda de respeto y las lógicas de la violencia entre jóvenes de vida violenta de barrios en Caracas. *Espacio abierto*. Universidad de Zulia. Caracas

# La Lectura de derechos a imputados por parte de la autoridad policial como única defensa en las primeras horas de detención

Dr. Joaquin Gamba<sup>1</sup> | Dra. Victoria Muraña<sup>2</sup>

En las presentes líneas, pretendemos realizar una somera descripción del funcionamiento del sistema procesal penal, específicamente en lo que respecta a las primeras horas de investigación autónoma por parte del personal policial a fin de la recolección de evidencias<sup>3</sup>, y hacer un análisis respecto al respeto o no de las garantías de los Derechos Humanos reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico interno e internacional.

## I - Introducción

Una de las razones por las cuales los sistemas de justicia penal han experimentado una transformación del sistema inquisitivo al acusatorio fue la progresiva internacionalización de los derechos humanos y la creación de mecanismos y órganos internacionales de protección, como es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este factor, a la par con la incorporación en las Constituciones Nacionales de derechos fundamentales, a los que se les reconoce una eficacia inmediata y directa, han impulsado los principios del derecho acusatorio a fin de garantizar el justo y debido proceso.

En esta línea, el 1º de noviembre de 2017 Uruguay ingresó a la principal reforma procesal penal de su historia<sup>4</sup>, pasando de un sistema inquisitivo-mixto en el que el Juez llevaba

<sup>1</sup> Presidente de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay periodo 2020-2022. Defensor Público en materia penal de la ciudad de Tacuarembó.

<sup>2</sup> Vicepresidenta de la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay periodo 2020-2022. Defensora Pública en materia penal de la ciudad de Pando.

<sup>3</sup> Acentuada aún más con la reforma que introdujo la ley 19.889.

<sup>4</sup> Si bien la ley 19.293 fue aprobada el 19 de diciembre de 2014, entro en vigor el 1 de noviembre de 2017. Esta ley fue el fruto del trabajo de la Comisión para la reforma del proceso penal creada por el artículo 21 de la ley 17.897: “(Comisión para la reforma del proceso penal).- Créase una Comisión para elaborar las bases de la reforma del proceso penal, la que será integrada por un representante del Poder Ejecutivo quien la presidirá, de la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía de Corte, la Universidad de la República, la Asociación de Magistrados Judiciales, la Asociación de Magistrados Fiscales, la Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados del Uruguay, la Asociación de Funcionarios Judiciales, la Asociación de Actuarios Judiciales y el Ministerio de Economía y Finanzas”. El texto de dicho código antes de su entrada en vigor tuvo 6 modificaciones, y después 8 modificaciones más hasta la fecha, lo que le da la pauta al lector de la desprolijidad en la implementación de la reforma penal.

adelante la investigación y luego tenía en sus manos la resolución de la causa, conservando el Fiscal la titularidad de la acción penal, a un sistema acusatorio donde el Juez pasa a ocupar un rol de absoluta imparcialidad, siendo el encargado de cumplir en exclusividad su función natural de JUZGAR. A su vez, el Ministerio Público pasó a ser el titular de la investigación de los hechos con apariencia delictiva. El sistema inquisitivo hoy derogado -Decreto Ley 15.032 entrado en vigor durante el régimen dictatorial-, no era respetuoso de las garantías del debido proceso, como ser el derecho a ser juzgado por un juez imparcial<sup>5</sup> (garantía reconocida por la Constitución Nacional y distintos Tratados Internacionales ratificado por nuestro país<sup>6</sup>), lo que llevó a que Uruguay fuera observado por distintos organismos internacionales.

Este nuevo sistema procesal penal acusatorio-adversarial si bien contiene algunos problemas normativos, -acentuados por algunas reformas legislativas posteriores-, y otros tantos derivados de la falta de previsión presupuestal para su implementación (por ejemplo, la falta de defensores públicos y equipos técnicos para llevar a cabo su propia investigación), sí implicó un gran avance para Uruguay en el respeto de las garantías del debido proceso y de todos los principios que de ellas derivan, como ser: publicidad, contradicción, continuidad, concentración, inmediación, igualdad ante la ley, igualdad entre las partes, presunción de inocencia y prohibición de doble enjuiciamiento.

El sistema acusatorio significó un avance importante en lo que respecta a los derechos y garantías de las personas que son sometidas a una investigación “policial-fiscal”. Y es así que, dentro de estas garantías se encuentra “la lectura de derechos a toda persona detenida” desde el inicio de las actuaciones policiales. Dicha lectura implica la información al imputado de los derechos que lo asisten, esto es: el derecho a guardar silencio y a contar con un abogado defensor desde el comienzo de las actuaciones<sup>7</sup>, entre otras.

Y bien, a casi 4 años de la entrada en vigor de la reforma procesal penal, los defensores públicos en el ejercicio de nuestra función hemos observado que estas primeras garantías

<sup>5</sup> Era el mismo Juez que investigaba, el que disponía el procesamiento y medidas cautelares al imputado -muchas veces prisión preventiva-, y quien después juzgaba si la investigación que el mismo había llevado a cabo, consiguió las pruebas para condenar en definitiva al imputado. Al respecto se puede consultar los trabajos de los profesores CAMAÑO VIERA (“Prácticas Inquisitivas en el nuevo Código del Proceso Penal”, en Revista Uruguaya de Derecho Procesal, 2/2018, FCU pág. 863) y SOBA BRACESCO (“Proceso penal ordinario” LA LEY URUGUAY 2020, pág. 4).

<sup>6</sup> Art. 12 Constitución Nacional, arts. 8.1 CADDHH y 14.1 PIDCyP.-

<sup>7</sup> Art. 61 CPP. (Declaraciones voluntarias del indagado ante la Policía). “La autoridad administrativa podrá interrogar autónomamente al indagado informándole previamente de sus derechos, a los efectos de constatar su identidad y para realizar averiguaciones, investigar, obtener evidencias y aclarar el presunto delito.” Art. 64.- (Derechos y garantías del imputado). “Todo imputado podrá hacer valer hasta la terminación del proceso, los derechos y garantías que le confieren la Constitución de la República y las Leyes. Entre otros, tendrá derecho a) ...c) que se le informe de manera específica y clara acerca de los hechos que se le imputan y los derechos que le otorgan la Constitución de la República y las Leyes...h) guardar silencio, sin que ello implique presunción de culpabilidad”.

muchas veces se vulneran, trayendo consecuencias indeseadas para los imputados, tanto desde el punto de vista de la dignidad humana, como en lo que respecta a las condenas obtenidas con evidencias derivadas de procedimientos, a nuestro entender, irregulares y viciados.

## II - Garantías en los primeros momentos de la detención. La lectura de sus derechos, con especial énfasis en el derecho a guardar silencio

Uno de los cambios de paradigma que implica la aplicación del sistema acusatorio y adversarial es el abandono de la búsqueda de la confesión del imputado o admisión de los hechos en la etapa investigativa, como era la regla en el anterior sistema inquisitivo<sup>8</sup>.

Todo imputado tiene derecho a guardar silencio y que el mismo no sea considerado una presunción en su contra (Art. 8 CADH, art. 64 lit. c) y h) CPP). Para ello es necesario que desde el momento que una persona es considerada imputada se le de lectura y explicación de los derechos que lo asisten (art. 61 CPP), pues es ésta la única defensa con la que cuenta en ese momento de soledad e incertidumbre. En este sentido se comparte lo mencionado por Carbajal: "...todo acto que tenga por objeto -evidente o encubierto- lograr que el imputado se manifieste verbalmente en el proceso, debe ser entendido como un elemento contrasistémico y violatorio de tal garantía<sup>9</sup>". En esta misma línea, Gonzalo Fernández expresa: "...el derecho al silencio es una regla fundamental del proceso penal del Estado de Derecho y la doctrina comparada, recogiendo diversos pronunciamientos de los Tribunales Constitucionales, reivindica que el imputado debe ser informado inclusive ab initio por la autoridad aprehensora acerca de su derecho a guardar silencio. La doctrina alemana alude a un "deber de información" (Belehrungspflicht), que prohíbe al aprehensor esconder su condición de tal, o inducir en error al acusado<sup>10</sup>". O sea, bajo ningún concepto se puede admitir por parte del Estado acto de cualquier naturaleza que de modo alguno implique poner al imputado en el deber de manifestar si va a declarar o se va a abstener de hacerlo. Acá juega un rol decisivo determinar cuándo se activa esta garantía para la persona, o sea cuando se los considera imputado<sup>11</sup>. Al respecto Nieva Fenoll, expresa: "La lectura de derechos -aunque a veces pueda parecerlo- no es pura burocracia, sino que constituye la

<sup>8</sup> En nuestro derecho si bien el artículo 20 de la Constitución Nacional prohibía la obligación del imputado de declarar contra sí mismo, así como también las normas internacionales, en el sistema inquisitivo era la regla obtener estas declaraciones sin respetar las garantías básicas.

<sup>9</sup> Carbajal Fernando, *"La declaración del imputado en el litigio adversarial"*. Colección de Litigación y enjuiciamiento penal adversarial. Ediciones Didot. Pág. 51.

<sup>10</sup> Gonzalo FERNANDEZ, *"Los principios generales del proceso penal acusatorio."* FCU, 2017 pág. 67.-

<sup>11</sup> De acuerdo con lo establecido por el 63.1 del CPP: "Se considera imputado a toda persona a quien el Ministerio Público atribuya participación en la comisión de un delito, o que sea indicada como tal ante las autoridades competentes. Dicha calidad jurídica puede atribuirse desde el inicio de la indagatoria preliminar de un hecho presuntamente delictivo o durante el desarrollo de los procedimientos y hasta que recaiga sentencia o resolución que signifique conclusión de los mismos." Y el artículo 63.2 establece que: "El imputado es parte en el proceso con todos los derechos y facultades inherentes a tal calidad, en la forma y con los límites regulados en este Código".

principal -y casi la única- garantía del reo en un instante de especial estrés para el mismo: su detención. En ese momento, la única salvaguarda de su defensa proviene de la lectura de derechos. Si se suprime, lo que ocurrirá en bastantes casos es que el detenido hará todo lo que le diga la policía, entre otras cosas autoincriminarse, y desde luego no guardar silencio ante la presión del momento. (...) A un detenido que no se le leen sus derechos se le suprime completamente, en ese instante especialmente delicado, el derecho de defensa. Y hay que tener muy en cuenta que lo que eventualmente pueda declarar el reo en ese primer momento puede contaminar y predeterminar toda la investigación posterior, que le va a señalar como responsable con una fuerza incontenible derivadas de sus primeras palabras en el momento del arresto, que van a hacer interpretadas sin dudas en sentido incriminatorio, condicionando así la investigación posterior<sup>12</sup>.

La lectura de derechos debe ser específica y explicativa, tal como lo expresa Miguel Gallegos: “La ley también condiciona la legalidad de la instancia a que la policía informe previamente al indagado sus derechos, lo que significa que el interrogatorio no podrá comenzar sin que: (1) el funcionario haya explicitado claramente al sospechoso (conducido, detenido o citado) los hechos que le estampillan como indagado...y le describa los privilegios que le asisten<sup>13</sup> y que relacione antes, (ii) el indagado confirme que ha comprendido su actual situación administrativa (...); (iv) se deje constancia, preferentemente en una videograbación, de que tales circunstancias se han cumplido adecuadamente. La no verificación de alguna de estos incidentes o la imposibilidad del funcionario de demostrar que se cumplieron a cabalidad determinaran la degeneración de la instancia en un delito de abuso de autoridad (artículos 162 y 286 del Código Penal) o de pesquisa (artículo 287), sin que la debida protección de los derechos del sospechoso y el estado de inocencia permitan a la policía invocar la presunción de legitimidad del artículo 31 bis de la ley N° 18.315<sup>14</sup>.”

En suma, la nueva legislación interna busca adecuarse a los estándares mínimos internacionales en materia de derechos fundamentales en el proceso penal; los cuales se venían violando sistemáticamente con el anterior código, y podemos decir, sin tapujo, que lamentablemente los operadores jurídicos lo admitíamos, pero dicha búsqueda ha encontrado algunos escollos difíciles de sortear.

<sup>12</sup> JORDI NIEVA FENOLL, en Hechos y Razonamiento probatorio -Coordinadora Carmen Vázquez-, “Policía judicial y prueba ilícita. Regla de exclusión y efecto disuasorio: un error de base.” Editores del Sur. 2018, págs. 107-108.

<sup>13</sup> En la nota de cargo 78 dicho autor aclara que “...la instancia informativa debe ser esmerada, lo que significa que deben especificarse cuales son los derechos y que, por consiguiente, es insuficiente una enunciación genérica; solo así se considerara legalmente cumplido el requisito”.

<sup>14</sup> GALLEGOS, Miguel Ángel. “Perquisición Policiaca Autónoma (Exégesis del artículo 21 de la ley 19.889, modificativo del artículo 61 del Código del Proceso Penal)”, en “INCIDENCIAS DE LA LUC EN EL DERECHO PENAL” Pedro Montano y Daniel Cabral -coordinadores-, UM. 2021, págs. 432 y 433.

### III - ¿Se están cumpliendo con esta garantía básica de la lectura de derechos?

Después de haber mencionado, a grandes rasgos, cual es uno de los pilares fundamentales de la reforma procesal penal en nuestro país: es decir, la lectura de derechos, cabe preguntarse: ¿qué está pasando en la práctica diaria?, ¿esta garantía básica y el respeto al derecho a no auto incriminarse se está respetando? Podemos decir, que lamentablemente, no. Y no solamente no se está cumpliendo, sino que con la reforma del artículo 44 de la ley 18.315, dada por el artículo 52 de la ley 19.889 -LUC, y la del artículo 61 del Código del Proceso Penal dado por el artículo 21 de la ley 19.889, se ha detectado un aumento de distintas formas de coacción a los imputados en las seccionales policiales.

En el mes de julio de 2021, desde la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay<sup>15</sup> se presentó ante la Suprema Corte de Justicia un informe donde se pusieron en conocimiento situaciones detectadas en el marco de procedimientos policiales que se apartaban de la legalidad y que afectaban el debido proceso. Dentro de estas situaciones se encontraban precisamente el incumplimiento por parte de los funcionarios policiales de la lectura y explicación previa de los derechos que asisten a las personas detenidas por la presunta comisión de algún hecho delictivo y específicamente el respeto al derecho a no declarar o no autoincriminarse. Así expresábamos en aquel informe: “Uno de los problemas que hemos advertido de forma casi unánime entre todos los defensores del país, es precisamente, el incumplimiento de la lectura de los derechos a los imputados en las seccionales policiales. Fundamentalmente no se les informa su derecho a no declarar y el derecho a estar asistido por un defensor desde el primer momento de la detención. O incluso, en la hipótesis en que sí se le da lectura de los derechos o cuando se les hace firmar el formulario respectivo, no se le explica los extremos de esos derechos; o se les pone en conocimiento estando en estado de ebriedad o intoxicación, lo que hace que no tengan cabal conocimiento de los derechos que los asisten. Incluso se da la situación de personas que no saben leer ni escribir y sin embargo se entiende que se dio cumplimiento a tal extremo y como prueba está el “nombre” del detenido, que es lo único que sabe escribir.” Mas adelante, decíamos: “Pero esta situación se agrava aún más cuando observamos que en muchos lugares se los coacciona psicológicamente a los imputados para que admitan los hechos que se están investigando. Estas acciones vienen de los propios funcionarios policiales encargados de la investigación policial, los que muchas veces le plantean además que no le hagan caso a los defensores. Por ejemplo, en una oportunidad, un imputado estando detenido comenzó a “hacerse cargo” de los hechos en su declaración ante la fiscalía. Al terminar la declaración el defensor solicita nuevamente hablar con él y este empieza a llorar expresando que “el policía me dijo afuera que yo tenía que decir admitir los hechos”. Esta situación fue ratificada por parte de la Asociación de Defensores Públicos ante la comparecencia en la Comisión de Derechos Humanos de Diputados.

<sup>15</sup> La cual nuclea a más del 90 % de los Defensores Públicos del Uruguay, los que tienen más del 92 % de las causas penales de todo el país.

Para quienes ejercemos de forma diaria la Defensa Pública en materia penal, no tenemos dudas que esta situación descrita es la regla en el accionar policial -lamentablemente el Poder Judicial no cuenta con datos específicos al respecto<sup>16</sup>-, y ello cuestiona uno de los principales objetivos de la reforma procesal penal.

#### IV - Consecuencias de la recolección de evidencias probatorias vulnerando esta garantía básica

Entonces, cabe preguntarse: ¿cuáles serían las consecuencias para el proceso penal de evidencias obtenidas como efecto de la declaración del imputado sin previa lectura de sus derechos? En un Estado de Derecho, la respuesta debe ser: o la inadmisibilidad de dicha evidencia -esto es que ni siquiera ingrese al proceso como prueba-, o la prohibición de valoración de la misma, para el caso de que, a pesar de todo, haya pasado el filtro de la admisibilidad. Y en definitiva, en lo que respecta al imputado, en cualquiera de la hipótesis, significaría que no se lo podría condenar en base a esas evidencias obtenidas de forma ilícita.

En este sentido cabe citar a Miranda Estrampes: “La regla entonces excluye la evidencia que tenga una conexión causal con la violación. Ello exige que la evidencia haya sido obtenida como resultado de la actuación inconstitucional. En palabras de la Corte, la evidencia debe ser en algún sentido el producto de la actuación gubernamental ilegal. La exclusión alcanza a las evidencias materiales descubiertas (drogas, armas, etc), pero también al conocimiento o información adquirida ilegalmente. (...) Pues bien, con arreglo a la conocida como doctrina de los << frutos del árbol envenenado >> (fruit of the poisonous tree doctrine) la exclusión se extiende no solo a las pruebas primarias directamente obtenidas con la actuación inconstitucional, sino también a las obtenidas indirectamente. En otras palabras, la conocida, también, en la literatura castellana como eficacia expansiva, refleja o indirecta de la prueba ilícita, consiste en que la exclusión alcanza no solo a aquellas pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (pruebas primarias) sino, también, a las pruebas que, aun practicadas con respeto a tales derechos, tuvieron su origen en informaciones o datos obtenidos con la práctica de las primeras.<sup>17</sup>” Por otra parte, y en este mismo sentido resulta interesante traer a colación la opinión del ex Fiscal de Corte, Dr. Jorge Díaz cuando se discutió en el parlamento la nueva redacción del artículo 61 del CPP: “La evidencia que se colecciona como consecuencia de la autoincriminación, por ejemplo, << Fui yo y el arma esta atrás del árbol >> o << Yo soy narco y la droga está en el baúl >>. Si no se hace lectura de derechos y no está acreditado que hubo lectura de derechos, y esta

<sup>16</sup> Los Defensores Públicos deben elevar cada dos meses determinados datos de los distintos escritos, recursos y audiencias realizadas que se pueden ver en <https://www.poderjudicial.gub.uy/defensa-publica/download/9350/1468/19.html>, pero en estos datos no se encuentran las ilicitudes puestas en conocimiento de los Defensores en las audiencias de formalización -oportunidad procesal que entendemos se deben hacer valer estas situaciones-, y tampoco algún tipo de relevamiento al respecto.

<sup>17</sup> Miranda Estrampes, “*Prueba ilícita y regla de exclusión en el sistema estadounidense. Crónica de una muerte anunciada*” Marcial Pons. 2019, págs. 87 y 88.

autoincriminación fue expresada ante un policía sin la presencia de su abogado vamos a tener un lío fenomenal. (...) Si al individuo no le dicen eso, si no hay lectura de derechos, esa autoincriminación no tendrá ninguna consecuencia, pero tampoco la tendrá la evidencia derivada de la autoincriminación.”<sup>18</sup>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene posición tomada al respecto: “Para el caso que se realice el allanamiento de un domicilio incumpliendo con los procedimientos constitucionales apropiados, tal garantía impide que la prueba obtenida sea valorada en una decisión judicial posterior. De este modo, en la práctica opera como una regla de exclusión de la evidencia obtenida ilegalmente. La razón de ser de esta garantía y de la regla de exclusión de la prueba obtenida a partir de su violación se encuentra fundada en las siguientes consideraciones: **La justificación de los métodos para averiguar la verdad depende de la observancia de las reglas jurídicas que regulan cómo se incorpora válidamente conocimiento al proceso, de manera tal que no todos los métodos están permitidos y que a los autorizados se los debe practicar según la disciplina de la ley procesal.** Las formas judiciales no son una categoría formal, sino que, en tanto sirven directamente a la protección de la dignidad humana, se comportan como una categoría material...” (Comisión IDH, Informes n° 1/95, caso 11.006).

Recientemente nuestro máximo órgano judicial, la Suprema Corte de Justicia, acogiendo la doctrina del árbol del fruto envenenado casó una sentencia de Segunda Instancia y dispuso la absolución de los encausados en un proceso de estupefacientes: “La Corte no comparte en esta ocasión el temperamento adoptado por la Sala en lo Penal de 2° Turno. El marco fáctico sobre el que se sustenta la condena de segunda instancia permite concluir sin mayor hesitación que no puede hablarse de una prueba de campo o pericial fundante de una sanción penal, si la sustancia periciada resultó excluida por la ilicitud en su obtención (como ya previamente lo había resuelto el mismo Tribunal). Tampoco puede hacerse causal de las declaraciones del encausado porque su detención se produce por virtud de la búsqueda y hallazgo ilícito y puntualmente se le interroga sobre el material ilícitamente obtenido. No puede referirse a estas pruebas como “independientes” sino que se hallan causal e inexorablemente conectadas con la búsqueda ilícita. Es que si hacemos abstracción de la sustancia incautada ilícitamente nada podía reprochársele al encausado y sobre nada había que interrogar. En otros términos, el presupuesto, tanto fáctico como jurídico del resultado pericial y de la declaración de Suárez, es el allanamiento inconstitucional. Se reitera, de otro modo el Sr. Suárez nunca hubiera sido detenido e interrogado ni, claro está, tampoco la droga hubiese sido periciada (...) Como lo consigna el Sr. Ministro integrante Dr. *Ángel* M. Cal Shabán en su voto y que se comparte plenamente, “...en el caso existe un nexo causal directo entre la prueba ilícitamente obtenida declarada nula y la derivada, de la que se sirvió la sentencia impugnada para condenar; esto es, confesión y droga incautada en el allanamiento ilícito como corroborante de aquella (...) las dos pruebas derivadas son

<sup>18</sup> En <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2020/06/0079.pdf>



el fruto necesario de la primera. Ello es así en un doble sentido: primero porque entre los hallazgos obtenidos en el allanamiento nulo, se encontró por indicación del encausado la droga prohibida que tenía en su haber, hallazgo que tal como lo delimitó el Tribunal de Alzada desde el comienzo, debe ser considerado nulo por así corresponder. En segundo lugar, porque resulta que la confesión prestada judicialmente con todas las garantías formales del debido proceso fue provocada a partir del interrogatorio efectuado en medio de un acto nulo. Acto nulo y que conlleva la mayor violencia, pues por más que el imputado tuviera antecedentes judiciales y por ende puede inferirse mayor experiencia en el trato policial, no se puede negar la violencia padecida por quien ve caer la puerta de su casa cuando todavía no había amanecido, derribada por un grupo de policías que irrumpió cuando se hallaba durmiendo con su familia.” (Suprema Corte de Justicia. Sentencia n° 242 del 14/08/2021).

En suma: como lo destaca recientemente la Corporación, las evidencias obtenidas en violación de garantías fundamentales son nulas y por lo tanto no pueden sostener una condena. Haciendo un paralelismo con las evidencias obtenidas en un interrogatorio realizado en sede policial sin la previa lectura y explicación de los derechos del imputado, todo lo que se derive de este acto es nulo.

## V - Algunas ideas para empezar a revertir estas prácticas violatorias de los Derechos Humanos

Nos consta que muchos Fiscales hacen un importante esfuerzo instruyendo al personal policial para que se respete esta garantía básica. Pero tenemos el obstáculo de que la normativa vigente no es consistente con el bloque de convencionalidad que nos rige y la posible responsabilidad internacional del Estado ante la vulneración de garantías básicas.

En algunos aspectos, nuestro país no ha comprendido la esencia de un proceso penal acusatorio y adversarial y la necesaria capacitación de todos los operadores, incluyendo al personal del Ministerio del Interior.

En esta misma línea, entendemos que cuando la jurisprudencia nacional comience a generar estándares firmes sobre las consecuencias que acarrea la violación de esta garantía -como la reciente sentencia citada *ut supra*-, será una llamada de atención trascendental que hará volver atrás en nuestros pasos y cambiar los patrones inquisitivamente incorporados.

Algunas medidas que entendemos viables a corto plazo y que se podrían adoptar por parte de Estado a fin de sanear estas patologías serían: i) en la órbita del Ministerio del Interior: a) capacitaciones constantes de calidad y con el foco en el respeto a los derechos humanos de las personas indagadas o imputadas; b) colocar cámaras y audios en las seccionales policiales cuando la policía pretenda tomarle declaración a los imputados o realizar indagatorias; c) que sea preceptiva la colocación y funcionamiento de las cámaras GoPro en todos los procedimientos policiales, incluso en aquellos que son supuestamente “rutinarios”; d) que se investiguen todas las denuncias que se llevan a cabo en las audiencias de

control de detención cuando se pongan en cuestionamiento algún proceder policial que violen estas garantías<sup>19</sup>, ii) a nivel legislativo, se debería implementar una reforma que regule específicamente como se debe llevar a cabo la lectura de los derechos a los imputados por parte del personal policial y derogar la posibilidad de la declaración sin presencia del abogado defensor.<sup>20</sup>

A largo plazo, apelamos a una reforma de la estructura de la Defensa Pública, donde la misma sea independiente del Poder Judicial, con presupuesto propio y equipo técnico propio. Es necesario contar con más presupuesto y que este se refleje en más Defensores Públicos<sup>21</sup> y así poder prestar un servicio aún más garantista desde los primeros momentos de detención. Sin lugar a duda, esto requiere un estudio minucioso, amplio y serio, además de la necesaria voluntad política, si es que realmente se quiere que Uruguay sea un país respetuoso de los Derechos Humanos y en definitiva de nuestra Constitución y de los Tratados internacionales ratificados. Entendemos que no basta con sancionar leyes que hagan creer que vamos en esa línea, la responsabilidad del Estado a nivel internacional está en juego.

<sup>19</sup> No se conocen ninguna investigación interna de la policía por haberse denunciado ante la fiscalía o la Juez de control de detención que no se les hayan leído los derechos a los detenidos.

<sup>20</sup> En nuestra legislación interna a diferencia de otros códigos acusatorios de la región, no regula específicamente como se debe instrumentar esta garantía básica. El artículo 61 de nuestro Código se refiere a que la autoridad administrativa podrá interrogar autónomamente al indagado «informándole previamente de sus derechos», pero no menciona como se debe de garantizar la misma. En el CPP chileno esta garantía se encuentra reglamentada específicamente en los artículos 135, 136, 137 y 138, pudiéndose consultar los mismos en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=176595>, allí el lector advertirá la gran diferencia que hay entre ambas legislaciones internas.

<sup>21</sup> Hoy en día la Defensoría Pública tiene enormes problemas de presupuestación, lo que lleva a que no estemos pudiendo cumplir con un estándar mínimo que implique un acceso a la defensa técnica en todas las materias. En nota de fecha 26 de mayo de 2021 remitida al Presidente de la Suprema Corte de Justicia por la Asociación de Defensores Públicos, expresábamos: *“Esta Asociación de Defensores de Oficio del Uruguay observa con profunda preocupación la situación actual en la que se encuentra inmersa la Defensa Pública en nuestro país; llevando a que Uruguay esté incumpliendo sistemáticamente con los Tratados internacionales que ha ratificado, en cuanto se encuentra obligado a otorgar un verdadero Acceso a la Justicia de las personas más vulnerables (arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos) y a nuestro entender no lo está realizando. Ya sea por la falta de recursos humanos (Técnicos y Administrativos), por la falta de recursos tecnológicos, por la desigualdad de condiciones para enfrentar el proceso penal acusatorio (en comparación con el órgano acusador estatal), o por otras circunstancias; lo cierto es que a lo largo y ancho del país se genera un escenario que, a criterio de esta Asociación, en muchas ocasiones implica una verdadera denegación de Defensa Técnica de las personas carentes de recursos.”* Por lo tanto, es impensado que, en la situación actual de la Defensoría Pública, se pueda tener defensores en las seccionales, pues ni siquiera se puede cubrir con una defensa técnica adecuada en fiscalía y audiencias judiciales.

# Mujeres y encarcelamiento por drogas en Uruguay

María Emilia Pérez<sup>1</sup>

El encarcelamiento por delitos no violentos vinculados a drogas afecta de forma desigual a varones y mujeres, en Uruguay. Uno de los principales datos que evidencia este problema es que 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, de acuerdo al informe *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento* (2019)<sup>2</sup>. Estos números se verán aumentados por las nuevas incorporaciones de la Ley de Urgente Consideración (LUC) a nuestra normativa penal sobre estupefacientes, considerando que solo en el 2020 el número de formalizaciones de mujeres por delitos de drogas fue de 518<sup>3</sup>.

Tanto la cárcel como las drogas, son dos conceptos que no suelen asociarse al estereotipo construido sobre la mujer en nuestra sociedad, y sí suele ser más fácil asociarlo a las masculinidades hegemónicas. La que significa proveer económicamente, ser competitivo, rudo, y violento, también explica la mayor relación de los hombres con el mundo del delito y su supervivencia en él -concibiendo a la cárcel como parte de ese mundo (Campero, 2016)<sup>4</sup>.

Sin embargo, las mujeres son cuatro veces más aprisionadas por delitos no violentos vinculados a drogas. Los delitos de drogas dentro del derecho penal son estudiados como delitos de peligro abstracto, por lo cual suelen consumarse como no violentos, sin embargo en nuestro país así como en el resto de Latinoamérica no cuentan con una tratativa penal distinta a la privación de libertad. De esta manera contribuyen al gran y continuo aumento de la población en situación de encierro. Si bien es cierto que la mayoría de los que participan en esta modalidad delictiva son hombres, jóvenes, y en situación de pobreza, la participación de las mujeres en los delitos de drogas es tres veces mayor que la participación en el total del resto de los delitos. Entre 2003 y 2013 la cantidad de mujeres presas aumentó 100%, mientras que la de los hombres lo hizo un 39% y esta situación sigue en ascenso. (Gurises Unidos et al., 2018)<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Activista, doctora en Derecho y Ciencias Sociales y maestranda en Género y políticas de igualdad. Se ha diplomado en drogas, regulación y control por UdelaR, y en Drogas, Derechos Humanos y Salud por el CIDE de México. Integra el espacio de asesoramiento y consulta sobre violencia institucional de Serpaj.

<sup>2</sup> Junta Nacional de Drogas. (2019). *Mujeres, Política de drogas y encarcelamiento*. Montevideo, Uruguay.

<sup>3</sup> <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/En-2020-fueron-formalizadas-por-delitos-vinculados-a-las-drogas-518-mujeres-uc796545>

<sup>4</sup> Campero, R. (2016). *Género y masculinidades*.

<sup>5</sup> Gurises Unidos - Lemos, Florencia - Perez, Emilia, 2018. Informe final de Investigación: Uruguay - Niños y niñas con madres y padres encarcelados por delitos de drogas menores no violentos.

## El punitivismo es la norma

El decreto-ley 14.294 sigue siendo la norma general de drogas con las disposiciones penales, en su redacción dada por sus modificativas la ley 17.016 y 19.172 la encargada de regular el mercado de cannabis. En el artículo 31 se encuentran las situaciones típicas más presentes en nuestras cárceles, que son la venta, el tráfico, la tenencia para no consumo, el depósito, y el suministro que se encuentra en el art 34, con la particularidad que le otorgó la ley 19.007, en los casos en que la sustancia presente en los tipos delictivos sea la pasta base de cocaína configurando un agravante especial por el art 35 bis.

Ahora bien, si nuestras leyes penales no son reconocidas por la dogmática penal por ser las más justas, por no tener guarismos de pena proporcionados ni constituir tipos delictivos acertados, actualmente estamos ante una situación alarmante. La LUC, número 19.889, vino a agravar la situación y planteó un escenario negativo, en cuanto no obedece al principio de proporcionalidad de las penas y tiende por sus medidas a causar un desborde del sistema carcelario vulnerando derechos. Aumenta las penas mínimas de los delitos previstos en los artículos 31 a 35 del decreto-ley 14.294 sobre “estupefacientes”, e integra un nuevo agravante en caso de que la venta sea en el hogar al art 36, lo cual hizo que los aplicadores jurídicos volvieran a utilizar la agravante del inciso 5 (que, entre otras conductas, sanciona el ingreso de estupefacientes a establecimientos carcelarios). Estas últimas situaciones comprendidas en el art 36 tienen una pena establecida de 4 a 15 años de encarcelamiento. Por otro lado, realiza cambios procesales penales que harán que, de imputarse algún delito sobre drogas, la Fiscalía deberá preceptivamente solicitar la prisión preventiva de la persona imputada y existirá una presunción simple para hacer lugar a esta medida excepcional. No podrá aplicarse el instituto de la libertad a prueba y, en caso de condena, la misma necesariamente deberá ser privativa de la libertad. Las personas condenadas por delitos de drogas tienen limitada la posibilidad de acceder a salidas transitorias, a la redención de pena por trabajo y/o estudio, y tampoco pueden acceder a la libertad anticipada. No importa si los delitos son no violentos o la persona es primaria.<sup>6</sup>

Tanto el agravante ingresado por la LUC respecto a la venta en el hogar como la aplicación del agravante de ingreso a establecimiento carcelario con penas de entre 4 y 15 años, son dos medidas que, lejos de tener una perspectiva de género, van a caer en forma de castigo directo sobre las mujeres.

## Roles impuestos

Los roles que ocupan las mujeres en las cadenas del tráfico, generalmente ubicados en los últimos eslabones de la cadena del mando, son fácilmente sustituidas por otras mujeres sin alterar en mayor medida el negocio y su involucramiento en este tipo de organizaciones

<sup>6</sup> <https://psicoactividades.ei.udelar.edu.uy/wp-content/uploads/2021/04/Comunicado-GEPCU-Ley-19172-marihuana.pdf>

responde a medidas de supervivencia por las condiciones socioeconómicas que se encuentran (Mesa, 2013)<sup>7</sup>.

Las mujeres según Mosner tienen tres roles impuestos con los que cargan: el reproductivo, el productivo y el comunitario. El rol reproductivo se refiere entonces a las tareas del hogar y la crianza, aquellas destinadas a garantizar la reproducción y la fuerza de trabajo (Moser, 1995), consecuencia del capitalismo y la división sexual del trabajo. En este sentido, la venta de estupefacientes es una actividad que les permite permanecer en el hogar, de manera tal que pueden cumplir con sus roles de cuidado o reproductivo.

El rol productivo hace referencia sobre todo a lo que conocemos como trabajo asalariado, necesario para la autonomía y subsistencia. Este rol es visible en las experiencias de las mujeres que se acercan al mercado ilícito de drogas y encuentran una forma de subsistencia y supervivencia que le permite también cumplir con el rol reproductivo. Nos parece muy acertado lo que dice Mosner al respecto *“Mientras que la ideología del patriarcado ha servido para reforzar el estereotipo popular del hombre como proveedor económico, la realidad no lo confirma. En todo el Tercer Mundo la mayoría de las mujeres de bajos ingresos tiene un rol productivo importante.”* (Moser, 1995: 55)<sup>8</sup>.

No es casualidad entonces, que la mayoría de las mujeres que se involucran en este tipo de delitos sea pobre, tenga personas a su cargo y sea jefa de hogar. Recordemos que en las economías las mujeres suelen predominar en la parte inferior del mercado laboral de acuerdo a los roles de poder; esto no es diferente en el mercado ilícito.

Por otro lado, las propias asimetrías de poder entre los géneros, hacen que sean las mujeres quienes incurrir en la modalidad de ingreso de estupefacientes a los centros penitenciarios, lo cual generalmente es en respuesta al sometimiento de un hombre que está a su lado ya sea desde un rol afectivo o de parentesco. Según el informe presentado por la organización WOLA en 2020<sup>9</sup>, existen determinados factores determinantes o causa de la intervención de las mujeres en este tipo de delitos: pobreza e inequidad generalizadas, bajos niveles de educación, subempleo y desempleo, falta de acceso a la justicia, coerción y/o violencia basada en género, dependencia de drogas y relaciones de poder asimétricas. A estos factores es preciso sumarle los causantes sistémicos, un sistema patriarcal que somete a las mujeres y un sistema de normas que son desde su constitución a su implementación profundamente androcéntricas. No solo es un problema de género, tenemos que tener en cuenta otros factores de análisis como la clase, la edad, la raza-etnia y estatus migratorio entre otros, darle un abordaje desde la interseccionalidad.

<sup>7</sup> MESA, S. (2013). Drogas y género: las “carreras” femeninas en el microtráfico. Sin ciudad: Junta Nacional de Drogas.

<sup>8</sup> Moser, C. (1995). Planificación de género y desarrollo: Teoría, práctica y capacitación.

<sup>9</sup> Younger, C.; García, T., y Manzur, M. (2020). *Mujeres encarceladas por delitos de drogas en América Latina, lo que los números evidencian*. WOLA.

Una noticia del periódico La Diaria del 2 de abril de 2021<sup>10</sup> viene a ejemplificar lo anterior: en Uruguay en los últimos días, cuatro mujeres que intentaron ingresar droga a distintas cárceles fueron condenadas a cumplir penas de prisión efectiva, dos de ellas fueron penadas por 4 años de prisión y las otras dos por 18 y 16 meses. Los casos se van sumando mes a mes y el Comisionado Parlamentario para las cárceles advirtió en el informe anual 2020<sup>11</sup> que el gran número de mujeres que llega a las cárceles por delitos de drogas por microtráfico, repercute en las posibilidades de rehabilitación del sistema, que no está preparado para este crecimiento poblacional, tampoco para la asistencia al entorno de estas nuevas presas, que suele estar conformado por un número de hijos superior al promedio y otros familiares a cargo.

### **La consideración de las desigualdades de género para transformar un derecho androcéntrico.**

El aumento del vínculo de mujeres y delitos de drogas viene sucediendo en toda la última década en nuestro país y, como lo hemos mencionado, sufre un aumento significativo con las últimas medidas.

La criminología tradicional ha invisibilizado históricamente a la mujer, por lo cual no la incorpora en su objeto de estudio ni como víctima ni como victimario. No se la considera a la hora de diseñar los programas de rehabilitación o en la construcción de la infraestructura del sistema penal, lo cual demuestra el reconocimiento de que las cárceles y sus lógicas están creadas para varones y por varones, aumentando el sufrimiento y los efectos negativos del encierro en ellas y su entorno. Pasa algo similar en los estudios de drogas: los sesgos de género impiden muchas veces que se logre problematizar, y por lo tanto trabajar, para cambiar la situación de las mujeres vinculadas a las mismas. La carencia de perspectiva de género e interseccionalidad con respecto al Estado en torno a estos temas denota una falta de políticas y una perpetuación y aumento de la problemática.

Si entendemos que la LUC es el documento guía para la implementación de las políticas en el último periodo de gobierno, específicamente sobre el tema que nos convoca, podemos reconocer que estamos ante una política ciega al género. Una decisión que a poco tiempo de ser puesta en funcionamiento está empeorando la situación de vida de muchas mujeres. Esto acompañado además, de una señal política clara de dura persecución al microtráfico. El Consejo Honorario de Instrucciones Generales de la Fiscalía General de la Nación resolvió en marzo de este año, incluir dentro de la matriz de priorización de delitos, al microtráfico de drogas, lo cual representa al igual que los cambios introducidos en la LUC una afición directa sobre las mujeres. Las leyes, aunque no lo digan explícitamente,

<sup>10</sup> <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2021/4/cuatro-mujeres-condenadas-por-intentar-ingresar-drogas-a-carceles/>

<sup>11</sup> [https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe\\_2020\\_para\\_web.pdf?width=800&height=600&hl=en\\_US1&iframe=true&rel=nofollow](https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/informe_2020_para_web.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow)

en su inmensa mayoría, parten de los hombres y son para los hombres; así funciona el androcentrismo que permea nuestras instituciones y el que coloca al hombre como parámetro (Rodríguez, 2005)<sup>12</sup>.

El concepto género como categoría de análisis permite identificar las necesidades e intereses diferentes de varones y mujeres y las desigualdades existentes, de manera que si se logra incorporar una perspectiva de género a la planificación de las políticas y su implementación, realmente se pueden suceder cambios en las estructuras generizadas.

Por lo tanto, si bien sabemos que no es un camino fácil, entendemos que es esencial la eliminación de los problemas de desigualdad de género y particularmente de éste, políticas que logren transformar lo establecido: un mercado laboral que no coloque a las mujeres en puestos de inferioridad y precarización que las expulse a los mercados ilegales para subsistir, una verdadera redistribución de los roles de cuidado de manera que no sea una carga para las mujeres tener que entregar su vida a ellos; la eliminación de las desigualdades estructurales, el acceso a la justicia y la educación de la mayoría de la población, y el trabajo constante por la eliminación de aquellas miradas ciegas al género que solo perpetúan los privilegios de los varones. Cómo desarrolla Nancy Fraser cambiar las relaciones de género existentes para hacerlas más equitativas, justas y solidarias, trabajar sobre políticas de redistribución del ingreso, reorganización de la división del trabajo, transformación del sistema económico, así como también en aquellas políticas de reconocimiento referidas al cambio cultural, para poder llegar a una igualdad real. Ese derecho humano por el cual el Estado tiene la obligación de velar.

---

<sup>12</sup> Rodríguez, M. N. (2005). *Mujeres madres en prisión en América Central*. Euned.

# Con las manos en la masa

Rodrigo Mariotta<sup>1</sup>

## I. Introducción

El artículo 12 de la *ley con declaratoria de urgente consideración* (en adelante LUC) N° 19.889<sup>2</sup>, extendió la aplicación de las técnicas especiales de investigación del agente encubierto y del colaborador previstas en la *ley integral contra el lavado de activos* N° 19.574 a la persecución de todos los delitos que sean competencia de los juzgados penales.

Anteriormente, estas técnicas excepcionales solamente eran aplicables para la persecución de los delitos cuya competencia es asignada los juzgados especializados en crimen organizado. En otras palabras, a partir de la LUC es posible la utilización de agentes encubiertos y la figura del colaborador para la persecución de *cualquier delito*.

Me propongo argumentar acerca de lo inconveniente que resulta la extensión de las técnicas especiales de investigación a la persecución de *todos* los delitos y por qué se trata de una medida que atenta contra el estado democrático de derecho, las garantías y los derechos humanos.

## II. Técnicas especiales de investigación

En breve síntesis, los agentes encubiertos son funcionarios públicos (en general policías) a los que se autoriza judicialmente a “actuar bajo identidad supuesta y a adquirir y transportar objetos, efectos e instrumentos de delito y diferir la incautación de los mismos” quedando exentos de responsabilidad penal por las actividades desarrolladas en el marco de las operaciones encubiertas (artículo 64 de ley 19.574), en tanto el acuerdo de colaboración supone la posibilidad de acordar entre la Fiscalía y una persona imputada por un hecho delictivo la reducción de la pena a recaer, o inclusive la impunidad, a cambio de su “colaboración” al revelar información valiosa para aclarar otros hechos delictivos, recuperar e incautar bienes, dinero, drogas y otros elementos materiales del delito o delatar a otros autores y partícipes de actividades delictivas (artículo 63 ley 19.574).

Suele justificarse la adopción por parte de los estados de técnicas y herramientas excepcionales para la investigación eficaz ante la llamada emergencia del terrorismo, el crimen organizado y transnacional que pone en riesgo la soberanía de los estados y el estado de derecho

<sup>1</sup> Abogado. Integrante del Grupo de Estudios en Política Criminal (CSIC-UDELAR).

<sup>2</sup> Ley 19.889 artículo 12 (Disposiciones aplicables a otros tipos penales).- Lo dispuesto en los artículos 63 (Del colaborador) y 64 (Agentes encubiertos) de la Ley N° 19.574, de 20 de diciembre de 2017, será aplicable también a todos los delitos que sean competencia de los Juzgados Letrados de Primera Instancia en lo Penal.



ya que “los procedimientos tradicionales de investigación policial y de instrucción judicial se muestran ineficaces para enfrentar con éxito el grave problema social que representa la moderna criminalidad, especialmente cuando se trata de la delincuencia organizada. La capacidad de actuación que tienen estos grupos delictivos, su sólida estructura (compuesta por un entramado de instrumentos personales, materiales y patrimoniales), su ilimitada fuente de recursos y medios (principalmente de comunicación y alta tecnología) y, sobre todo, el de que tales clanes criminales maniobren con sofisticadas técnicas de ingeniería financiera, fiscal y contable (generalmente usadas para reciclar los capitales ilícitos producto de sus operaciones delictivas), provoca que las habituales medidas de investigación penal resulten obsoletas y, por tanto, fácilmente vencidas”<sup>3</sup>.

El avance de las técnicas especiales de investigación ha sido objeto de intensos debates y críticas, aún en su limitación a la persecución de la criminalidad organizada. En relación al agente encubierto, MALET VÁZQUEZ reflexiona que “cuando se llega a autorizar al funcionario a cometer delitos, se alcanza el máximo de confusión entre poder y delito, momento en que el Estado comete la ruptura más grosera con la imagen ética, perdiendo el uso del derecho destinado a diferenciarse de la violencia, al aceptar las reglas de esta”<sup>4</sup>.

En relación al colaborador, se trata de una figura históricamente controversial<sup>5</sup>. Su incorporación reciente a los ordenamientos jurídicos está íntimamente relacionada con el llamado *derecho penal premial*: “la figura del arrepentido como el avenimiento en el proceso penal han permitido acotar los tiempos de juzgamiento, la necesidad de realizar juicios orales (...) ya que el acuerdo fiscal con el imputado puede incluir tanto su autoincriminación como la de terceros, siendo en ambos casos recompensado el acusado delator con una disminución de pena, su exención o un mejor tratamiento en la ejecución de la pena”<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> CARDOSO PEREIRA, Flávio. *Agente encubierto y proceso penal garantista: Límites y desafíos*. Lerner editora. Córdoba, Argentina. 2012. pág. 335.

<sup>4</sup> MALET VÁZQUEZ, Mariana. *Terrorismo y crimen organizado: las garantías en cuestión. La situación del agente encubierto*. Revista de Derecho Penal N.º 19. FCU. Montevideo. Mayo 2011. pág. 74

<sup>5</sup> BECCARIA en su célebre *tratado de los delitos y las penas* del año 1794 ya advertía sobre la delación premiada que “Algunos tribunales ofrecen impunidad al cómplice de un grave delito que descubriere los otros. Este recurso tiene sus inconvenientes y sus ventajas. Los inconvenientes son que la nación autoriza la traición, detestable aun entre los malvados; porque siempre son menos fatales a una sociedad los delitos de valor que los de vileza, por cuanto el primero no es frecuente, y con solo una fuerza benéfica que lo dirija conspirará al bien público; pero la segunda es más común y contagiosa, y siempre se reconcentra en sí misma. Además de esto, el tribunal hace ver la propia incertidumbre y la flaqueza de la ley, que implora el socorro de quien la ofende. (...). Semejante ley debería acompañar la impunidad con el destierro del delator... Pero en vano me atormento para destruir el remordimiento que siento, autorizando con las leyes sacrosantas, con el monumento de la pública confianza, y con la basa de la moral humana, la traición y el disimulo. ¡Qué ejemplo sería para una nación si se faltase a la impunidad prometida, arrastrando al suplicio, por medio de doctas cavilaciones, en vergüenza de la fe pública, a quien ha correspondido al convite de las leyes!” BECCARIA, Cesare *Tratado de los delitos y las penas*. Universidad Carlos III de Madrid. 2015. pág. 75.

<sup>6</sup> ABOSO, Gustavo Eduardo. *El arrepentido en el derecho penal premial. Análisis dogmático y práctico sobre la figura del coimputado delator*. Editorial B de F. Buenos Aires. 2017. pág. 57.

Teniendo presente que según las últimas estadísticas del Poder Judicial en el año 2019 el 99,3%<sup>7</sup> de los procesos penales iniciados concluyeron por la vía del proceso abreviado<sup>8</sup>, la utilización indiscriminada de los acuerdos entre imputado y Fiscal junto a la posibilidad de que el acusado intervenga como “colaborador” en el mismo acuerdo, por ejemplo delatando o incriminando a terceros, resulta una combinación peligrosa de la que conviene estar en alerta, en atención a la necesaria proporcionalidad entre los medios utilizados y los fines perseguidos en la investigación y persecución de los delitos. En pocas palabras: cuando están en juego las garantías, el fin no justifica los medios.

Resumiendo, las técnicas especiales de investigación tienen su origen y razón de ser en respuesta a la llamada emergencia del crimen organizado y el terrorismo transnacional. Es en este sentido que están definidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000<sup>9</sup>.

En Uruguay, ADRIASOLA en relación a la anterior legislación sobre crimen organizado, pero en términos enteramente trasladables al punto señalaba que: “no es posible la utilización de estas técnicas especiales para la investigación de la delincuencia convencional. Su admisibilidad va en función del grado de amenaza social, y el umbral de la dimensión de esa amenaza es la delincuencia organizada”<sup>10</sup>, en otro pasaje insiste “creemos que ellas *no podrán aplicarse a investigaciones sobre delitos que no estén enmarcados en una actividad asociativa* bajo el riesgo de conculcar principios esenciales del Estado de Derecho. Las mismas solo responden a un verdadero interés general a los fines de enfrentar el fenómeno de la delincuencia organizada y no delitos aislados”<sup>11</sup>.

Desde la sanción de la ley 17.016 en el año 1998 que incorporó por primera vez el delito de lavado de activos a nuestra legislación, se han sancionado sucesivas leyes que ampliaron la competencia de los juzgados especializados en crimen organizado y el elenco de delitos precedentes de lavado de activos. La LUC supone una ruptura definitiva, al extender el uso de técnicas especiales para la investigación de cualquier delito.

### III. Una interpretación razonable

A pesar de lo inconveniente de la extensión a la persecución de cualquier delito de las técnicas especiales de investigación, es necesario cuestionarse cómo debe interpretarse este

<sup>7</sup> Poder Judicial. Departamento de estadísticas. Año 2019. Disponibles en: <https://www.poderjudicial.gub.uy/penal/download/8856/1472/19.html> (visto el 28/09/2021)

<sup>8</sup> Sobre las consecuencias de la aplicación indiscriminada del proceso abreviado a la situación de saturación carcelaria ver REY, Rodrigo y ZUBILLAGA, Daniel “Apuntes sobre algunos dispositivos y prácticas del sistema de justicia penal dirigidos hacia el encierro como opción preferente” en SERPAJ. *Derechos humanos en el Uruguay. Informe 2019*. Servicio Paz y Justicia. Montevideo. 2019. pág. 159

<sup>9</sup> Aprobada por la ley La ley N° 17.861 de 15 de diciembre de 2004.

<sup>10</sup> ADRIASOLA, Gabriel “los límites a la justificación por la eficacia” pág. 91. en ADRIASOLA, Gabriel. DIAZ, Jorge. VILLEGAS, Álvaro. *Crimen organizado y lavado de dinero en la nueva ley No. 18.494*

<sup>11</sup> ADRIASOLA, Gabriel “Crimen organizado y lavado de dinero”. Pág. 139. *Ibidem*.

artículo en un marco de respeto mínimo a las garantías y los derechos humanos fundamentales.

En este sentido, entiendo que si bien por el artículo 12 de la LUC ahora es posible la aplicación de las técnicas especiales de investigación para la persecución de todos los delitos, los *límites y principios*<sup>12</sup> que justifican la utilización de estas técnicas continúan plenamente vigentes.

Así, los principios de *subsidiariedad, necesidad, proporcionalidad y control jurisdiccional*<sup>13</sup> deben orientar el uso de estos instrumentos en la investigación criminal, en todos los casos..

Por lo demás, la referencia contenida en el segundo inciso del artículo 63 de la ley 19.574 sobre el colaborador en el sentido de que “a los fines de la exención de pena se valorará especialmente la información que permita desbaratar una organización, grupo o banda dedicada a la actividad delictiva de referencia” se trata de una clara referencia normativa de la finalidad que debe perseguir la utilización del “colaborador”, aún en su actual extensión a la persecución de todos los delitos.

De la misma manera sucede con el agente encubierto, donde las referencias normativas del artículo 64 de la ley 19.574 deben orientar su aplicación para todos los casos, especialmente: resolución fundada del tribunal para su actuación, autorización judicial previa y fundada para la afectación de derechos fundamentales, proporcionalidad de las actividades desarrolladas por el agente encubierto y prohibición de provocación del delito.

En definitiva, se ha advertido sobre el colaborador que “el acuerdo fiscal debe ofrecerse únicamente en casos excepcionales, es decir, cuando el Estado carece de medios alternativos de prueba que permitan asegurar la represión de las actividades criminales del grupo organizado (...) el recurso del arrepentido, como en el de los restantes medios de investigación extraordinarios, debe ser correlativo con un estado de necesidad que haya legitimado la admisión de este medio probatorio”<sup>14</sup>.

Roberto SAVIANO<sup>15</sup> relata la historia del ex colaborador (*pentiti*) de la justicia italiana Bruno Fuduli en la *operación decollo*, considerada una de las más emblemáticas investigaciones sobre el narcotráfico internacional de la historia, que permitió identificar las relaciones entre la mafia calabresa *ndrangheta* con los carteles de droga y grupos paramilitares colombianos, la detención de decenas de personas vinculadas al crimen organizado en Italia, Colombia, Venezuela y Australia, así como la incautación de toneladas de cocaína

<sup>12</sup> Cfr. RAMPOLDI, Darwin. “Aspectos procesales del colaborador en los juicios penales”. En *XVI Jornadas nacionales de derecho procesal*. Instituto Uruguayo de derecho procesal. FCU. Paysandú. 2013.

<sup>13</sup> CARDOSO PEREIRA, Flávio. *Agente encubierto...* pág. 452. ABOSO, Gustavo. *El arrepentido...* pág. 59.

<sup>14</sup> ABOSO, Gustavo. *El arrepentido...* pág. 60. En el mismo sentido ADRIASOLA, Gabriel. DIAZ, Jorge. VILLEGAS, Álvaro. ob. Cit.. Adriasola, Gabriel “los límites a la justificación por la eficacia” pág. 92.

<sup>15</sup> SAVIANO, Roberto. *CeroCeroCero*. Anagrama. Barcelona. 2015. pág. 213.

en la primera década del siglo XXI. Tiempo después del acuerdo de colaboración, expresa públicamente su salida del programa de protección de testigos por la insuficiencia de las contraprestaciones que recibía y el arrepentimiento que sentía por colaborar con la justicia italiana, exponiendo su vida y la de su familia. Posteriormente se difunde la versión de su localización y muerte, pero al poco tiempo es detenido nuevamente, por su participación como intermediario en una operación de tráfico internacional de drogas y condenado en primera instancia en el año 2012 a 18 años de reclusión. Finalmente, y tras un largo proceso, Fuduli es absuelto en esta última causa y se suicida en su casa el 18 de noviembre de 2019<sup>16</sup> dejando una carta en la que denuncia sentirse abandonado por el estado italiano. El caso Fuduli refleja la complejidad geopolítica del narcotráfico internacional, el crimen organizado y de las herramientas que los estados disponen para su persecución eficaz. Es un ejemplo paradigmático de las dificultades que implica la colaboración con la justicia en contra de poderosas organizaciones criminales por parte de sus integrantes y ex integrantes. Más allá del acuerdo concreto al que el colaborador llegue con las autoridades, su colaboración siempre supone un alto costo; la participación en programas de protección de testigos implica un cambio radical en la vida no solo del colaborador sino también de su familia, además de la permanente tensión de vivir bajo la amenaza de ser descubierto y sufrir represalias por venganza.

En Uruguay, luego de la sanción de la LUC la figura del colaborador fue aplicada en un procedimiento<sup>17</sup> donde se incautó en un control de rutina al ingreso de la cárcel cinco envoltorios de pasta base con un peso total de 9,5 gramos, escondidos dentro de una pizza rellena<sup>18</sup> destinada a dos reclusos. La eficaz colaboración del detenido que intentó ingresar sin éxito la pizza a la cárcel, a requerimiento del Ministerio Público, permitió detener a la hermana de uno de los destinatarios, quien fue identificada como la responsable de amasar y hornear la pizza con el relleno prohibido lo que motivó su condena a cuatro meses de prisión y catorce meses de libertad a prueba por el delito de “asistencia al suministro de estupefacientes”<sup>19</sup>. Por su valiosa colaboración, el co-imputado delator fue beneficiado con una disminución de casi la mitad de la pena que le hubiera correspondido según la tipifica-

<sup>16</sup> “Narcotráfico, ex arrepentido e infiltrado de los Ros se quita la vida Bruno Fuduli, de 57 años, había declarado repetidamente en juicios y en flagrantes protestas que se sentía abandonado por el estado” [https://www.repubblica.it/cronaca/2019/11/18/news/narcotraffico\\_ex\\_pentito\\_e\\_infiltrato\\_del\\_ros\\_si\\_toglie\\_la\\_vita-241381549/](https://www.repubblica.it/cronaca/2019/11/18/news/narcotraffico_ex_pentito_e_infiltrato_del_ros_si_toglie_la_vita-241381549/) (visto el 27/3/2021. traducción propia)

<sup>17</sup> Sentencia 146/2020 del Juzgado Letrado de Mercedes de 1er Turno de fecha 17/09/2020.

<sup>18</sup> La pizza rellena es una variante muy popular en el Rio de la Plata. Sobre la creatividad y el fetichismo a la hora de ocultar drogas ilegales para su transporte SAVIANO (supra nota 75) releva operaciones donde se encontró cocaína en pollo asado, estatuas de la Virgen María, libros infantiles, prótesis mamarias y de glúteos, y hasta ayuda humanitaria para zonas afectadas por un terremoto. Pág. 427 y siguientes.

<sup>19</sup> Increíblemente, la calificación de la imputación en la sentencia (acordadas por fiscal y defensa) hace referencia al delito de asistencia a las actividades delictivas del artículo 57 del decreto-ley 14.294, que fuera incorporado por la ley 17.016, y que se encuentra expresamente derogado por el artículo 79 de la ley 19.574 desde el año 2018. Actualmente, el delito de asistencia a las actividades delictivas precedentes al lavado de activos se encuentra tipificado en el artículo 33 de la ley 19.574.

ción realizada, mientras que los destinatarios de la pizza fueron condenados a cuatro años y seis meses de penitenciaría adicional a la que se encontraban cumpliendo<sup>20</sup>. Un precio a pagar demasiado alto y desproporcionado por el *delivery* frustrado, tanto para las personas involucradas como para el Estado y en última instancia, toda la comunidad.

Resulta difícil sostener que, en este caso, los imputados compitieran en el ejercicio monopolístico de la violencia ejercida por el estado, ni que por su estructura, recursos y medios utilizados se justificara la utilización del colaborador como técnica necesaria y proporcional al objetivo de investigar quien tenía *las manos en la masa*, en su sentido más literal.

Se ha señalado que el uso indebido de estos instrumentos puede llegar a generar la “sensación en la sociedad de un trabajo impropio y perezoso de los organismos de inteligencia o seguridad en la prevención y represión”<sup>21</sup> de los delitos cometidos por grupos organizados además de los dilemas éticos implicados en la delación premiada como práctica alentada por el Estado “la política criminal no debe asirse de manera unilateral a los presuntos beneficios que acarrearía el uso extensivo de delatores para la investigación judicial, ya que ese argumento facilista colisiona directamente con los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la intervención punitiva, es decir, el fin no justifica los medios sino que ellos deben ser apropiados y proporcionales con los fines perseguidos por una política criminal signada por la entronización del concepto de seguridad a ultranza”<sup>22</sup>.

Cómo reflexión final, conviene insistir en lo inconveniente del uso indiscriminado e injustificado de las técnicas especiales de investigación, y de la plena vigencia de los límites normativos y principios orientadores de la aplicación de estas técnicas que, en tanto diseñadas en un principio para la persecución eficaz de la criminalidad compleja y organizada, *con más razón* resultan exigibles a su uso extensivo a todos los delitos. Desde luego, siempre en el marco del respeto de las garantías y los derechos fundamentales<sup>23</sup> que hacen aplicables estas técnicas en un estado democrático de derecho<sup>24</sup>.

#### IV. Ante el avance punitivo, más democracia

En momentos donde las actuales autoridades parecen exteriorizar un “populismo penal asumido” que trascendió el uso con fines electoralistas del discurso de la inseguridad, para cristalizarse en el ordenamiento jurídico con cambios regresivos que crean delitos, aumentan penas, limitan alternativas a la prisión y promueven la discrecionalidad policial

<sup>20</sup> En un razonamiento a mi juicio equivocado, la imputación se realizó por aplicación de la agravante del N.º 5 del artículo 36.

<sup>21</sup> ABOSO, Gustavo. *El arrepentido...* pág. 70

<sup>22</sup> ABOSO, Gustavo. *El arrepentido...* pág. 72.

<sup>23</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Cuarta edición. Editorial Trotta. Madrid. 2004. pág. 37

<sup>24</sup> ADRIASOLA, Gabriel. “El debate entre la protección a la intimidad y el combate a la delincuencia organizada” en ADRIASOLA, Gabriel. DIAZ, Jorge. VILLEGAS, Álvaro. ob. Cit. Pág. 22.

sintetizados en el capítulo de seguridad de la LUC, en donde el incremento exponencial de las personas privadas de libertad lejos de ser una preocupación es celebrado y exhibido públicamente como un “logro” que indica que se está por el buen camino, en donde la justicia penal es valorada en términos de eficiencia y eficacia estadística en desmedro de las garantías, en donde la violencia institucional y el abuso policial es banalizado, resulta conmovedora la masiva recolección de firmas por parte de los movimientos sociales para llevar a referéndum la derogación de 135 artículos de la LUC. Felizmente, el artículo 12 que comentamos se encuentra incluido entre estos.

La exposición de motivos de la LUC, no expresa una sola palabra en relación a este artículo. Tampoco tuvo discusión cuando las autoridades del Ministerio del Interior comparecieron ante las Comisiones Especiales del Parlamento para el estudio del proyecto de ley. Menos aún, durante el apresurado debate parlamentario que culminó con su aprobación.

Curiosamente, este artículo 12 que consagra un cambio radical en la política criminal, logró pasar inadvertido entre los más de quinientos artículos sobre las más variadas políticas públicas que incluía el proyecto original, síntoma evidente de la falta de calidad democrática en la aprobación de esta ley.

Bienvenida entonces gracias al referéndum, la oportunidad negada de discutir y debatir en forma plural y democrática un cambio trascendental que, en pocas palabras, generaliza un estado de excepción permanente<sup>25</sup> al extender el uso de herramientas extraordinarias diseñadas para la persecución de la criminalidad organizada y el terrorismo a la persecución de *cualquier* delito.

Quiero insistir sobre un aspecto que considero trascendental: la combinación del proceso abreviado por el que tramitan la inmensa mayoría de los asuntos penales, sumado a la posibilidad de pactar un acuerdo de colaboración premiada en cualquier delito, debilita seriamente las garantías y principios del debido proceso.

Tal como lo ha advertido con claridad FERRAJOLI, la práctica de los acuerdos de colaboración debilitan “el nexo retributivo entre pena y delito, ya que la pena y su medida se hacen depender de la conducta procesal del reo más que de la gravedad del delito; el principio de estricta legalidad, por el carácter totalmente indeterminado y opinable del grado de fiabilidad y de relevancia de la colaboración prestada y, por ello, de los presupuestos de la bonificación en la pena; el principio de materialidad, dado el carácter eminentemente subjetivo de la actitud colaboracionista o, aún peor, del «arrepentimiento» o de la «disociación» requeridas al imputado, sobre quien además se desplaza la carga acusatoria de la prueba; el principio de contradicción, a causa de la confusión de papeles entre las partes y por el carácter de monólogo que se imprime a toda la actividad procesal; las garantías de defensa y publicidad, porque la colaboración del imputado con la acusación requiere un tite a tite entre investigador e investigado que no tolera la presencia de terceros extraños y

<sup>25</sup> AGAMBEN, Giorgio. *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo Editora. 4ta. Edición. Buenos Aires. 2010.

que, al contrario, por el carácter desigual de la relación entre los contratantes, se degrada a turbias transferencias de confianza del tipo «siervo y patrón»; el principio, por último, de la igualdad penal, dado que sólo pueden colaborar, tratar y lucrarse los culpables y tanto más si lo son gravemente, mientras que no podrían hacer otro tanto los inocentes o los que tienen responsabilidades marginales y que, por no saber nada del delito y al no poder aportar ninguna contribución acusatoria, resultan doblemente penalizados. Legalidad, jurisdiccionalidad, inderogabilidad de la acción y del juicio e indisponibilidad de las situaciones penales se desvanecen en definitiva en esta negociación desigual, dejando espacio a un poder enteramente dispositivo que desemboca inevitablemente en el arbitrio<sup>26</sup>

La eliminación del umbral de la criminalidad organizada, transnacional y del terrorismo como justificación y presupuesto para las técnicas especiales de investigación y su expansión ilimitada a cualquier delito en razón de un supuesto estado de emergencia, es muestra del devenir autoritario y propio de un estado policial<sup>27</sup> de la política criminal del Estado uruguayo, con el agravante de ser aprobado sin debate ni discusión, cambios profundos y trascendentales que afectan garantías y derechos fundamentales, con consecuencias impredecibles que luego resultan difíciles de revertir.

<sup>26</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta. Madrid. 1995. pág. 609

<sup>27</sup> GRUPO DE ESTUDIOS EN POLÍTICA CRIMINAL, Comunicado a la opinión pública *sobre el proyecto de Ley de Urgente Consideración (LUC)*. Revista de Derecho Penal N° 28. FCU. 2020. pág. 729.



Foto: Florencia Lemos

## Para el encierro, más tranca: privación de libertad adolescente

Tamara Samudio | Andrea Sorondo<sup>1</sup>

### Introducción

Las consecuencias de la implementación de la Ley de Urgente Consideración (LUC), la pandemia sanitaria debido al COVID 19 y una gestión institucional que refuerza resortes de seguridad y control, han derivado en el recrudecimiento de las condiciones de la privación de libertad adolescente.

<sup>1</sup> Integrantes de Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ).



Las condiciones ya deficientes y vulneradoras de derechos humanos fundamentales, se intensificaron como efecto de pautas y protocolos de COVID 19 y una gestión que refuerza el encierro y el castigo. Esta profundización de prácticas de violencia institucional en los centros y hacia los y las adolescentes, se ha hecho visible a través de diversas denuncias de situaciones que se han hecho públicas<sup>2</sup>.

Por ello nos centraremos a continuación en la exposición de las implicancias de tres aspectos de la actual gestión institucional, centrales para el cumplimiento con una medida socioeducativa que respete derechos y garantías fundamentales de los y las adolescentes privados de libertad.

### Recursos humanos

La falta de funcionarios, así como la insuficiencia de recursos profesionales debidamente formados y especializados en el trato con los y las adolescentes, son problemas que INISA acarrea históricamente. Sin embargo, algunas acciones llevadas adelante por la institución este año, que recrudecen la situación merecen ser señaladas.

El contexto de la pandemia agudizó las deficiencias en la cantidad de funcionarios, impactando en el funcionamiento cotidiano de la privación de libertad. A modo de ejemplo, en la visita realizada por Serpaj-OMCT al centro MD1 de la Colonia Berro en febrero de 2021, se identificaron 4 funcionarios de trato directo para atender a 26 adolescentes. Esta falta de educadores en los centros, repercute en la rutina y las salidas de los adolescentes, ya que ante la falta de personal las pautas institucionales se orientan hacia la suspensión de las actividades previstas.

Sin embargo, la respuesta ante la ausencia de educadores formados y especializados en el trato directo ha sido la de ingresar recursos humanos sin capacidades específicas, para fortalecer áreas de seguridad. Durante el año 2021 se realizó un llamado público para cubrir 40 cargos de educadores, valorando como única formación la finalización de enseñanza media básica (aunque no excluyente).

Otro aspecto relevante ha sido la incorporación de la Guardia Republicana a INISA para la realización de capacitaciones en acciones de mediación a funcionarios de los centros de adolescentes privados/as de libertad<sup>34</sup>. Esto genera una gran preocupación debido a que esta fuerza especial policial está entrenada para la resolución de conflictos mediante el uso de la fuerza física y la represión. Además, el rol de la Guardia Republicana se fundamenta

<sup>2</sup> En particular, véase: “Técnicas propias” Camila Zignano, Brecha, 27 de agosto de 2021. Disponible en: <https://brecha.com.uy/tecnicas-propias/>

<sup>3</sup> Cabe destacar, que la Guardia Republicana ya se encontraba realizando tareas de seguridad externa en centros de reclusión de INISA.

<sup>4</sup> Reviste gravedad institucional la situación que lleva a esta acción por parte de INISA, ya que parte de una definición individual de la Presidenta en funciones Rossana De Olivera, luego de una votación por parte de la Comisión Directiva negativa al ingreso de la Guardia Republicana a capacitar funcionarios.

en una construcción de peligrosidad en ciertas personas, en particular de adolescentes que se encuentran en privación de libertad, concepto que se ha utilizado a lo largo de la historia para etiquetar a estas adolescencias.

### Encierro y castigo

La habitual fragmentación y aislamiento como forma de castigo o resolución de conflictos entre adolescentes de un mismo centro, agudizó sus consecuencias en virtud de las pautas institucionales desarrolladas en el marco de la pandemia por COVID19<sup>5</sup>, promoviendo aún más cotidianidades basadas en el confinamiento, salidas sumamente restringidas al patio, y escaso (o nulo) contacto con adolescentes de otras celdas.

A modo de ejemplo y respecto de la situación de Piedras, el informe realizado en marzo sobre la visita del 25 de febrero de 2021 señalaba: “La separación establecida por la propia infraestructura del edificio, que divide las celdas en dos alas separadas por una pared, se refuerza por el criterio securitario y fragmentario donde no se prevén espacios de encuentro o diálogo entre los adolescentes reclusos en cada ala. Esta división anula la construcción de un vínculo saludable, y promueve la diferenciación y rechazo entre las dos alas, profundizando tensiones o conflictos de convivencia entre ellos. Es importante señalar que muchos adolescentes manifiestan no conocer a los compañeros reclusos en la otra ala: “No nos vemos, no nos juntan, no hablamos con los de la otra ala”” (Serpaj-OMCT, págs 4-5)<sup>6</sup>.

Esta situación de mayor encierro y ocio, sostenida desde marzo de 2020 cuando el inicio de la pandemia, profundizó tristezas, angustias y tensiones en los y las adolescentes privados de libertad.

En las visitas de Serpaj-OMCT<sup>7</sup> fue posible constatar repetidas situaciones de violencia verbal y/o física dentro de los centros, no sólo como respuesta de castigo o control sobre un adolescente o posible conflicto, sino como práctica extendida de vinculación entre el centro y los adolescentes privados de libertad. De éstas, dos situaciones mediatizadas remarcan la gravedad y las implicancias de estas acciones institucionales.

Una de ellas rememora viejas prácticas ya conocidas por funcionarios de INISA en la represión a adolescentes privados de libertad; en el centro Piedras y ante un conflicto entre adolescentes de distintas alas del edificio, se responde con la descarga de extintores sobre ellos, provocando desmayos y ahogos (incluso aquellos que nada tenían que ver con

<sup>5</sup> Ver Informe o mencionar brevemente si en este artículo no se dice.

<sup>6</sup> En: Informe centro Piedras. Equipo Serpaj-OMCT año 2021. Disponible en: <http://www.serpaj.org.uy/destacados/informe-de-centro-piedras/>

<sup>7</sup> Proyecto de la Organización Mundial Contra la Tortura: *Protección de los niños contra la tortura – Cooperación y desarrollo de la capacidad de la sociedad civil local para proteger a los más vulnerables contra la tortura y los malos tratos*, donde el Serpaj Uruguay es asociado local en su implementación, estando a cargo de las visitas de monitoreo de los centros de privación de libertad adolescente, y la ejecución de posteriores acciones de denuncia y/o acompañamiento de situaciones de vulneración de derechos.

la situación). Este procedimiento fue mencionado como “repetido” por parte de los adolescentes, dejando claro la persistencia de una práctica institucional que atenta violentamente contra su integridad física. Frente a la situación recogida en la visita, fue presentada una denuncia penal por parte del equipo de Serpaj-OMCT por abuso de funciones, que se encuentra aún en investigación en la Fiscalía.

Por su parte, tomó conocimiento público<sup>8</sup> la hospitalización de un adolescente privado de libertad en un centro de media seguridad por traumatismo de cráneo, luego de una reducción por parte de funcionarios de seguridad y dirección de otro centro. En la visita realizada posteriormente, se identificaron diversas situaciones de violencia física padecida por adolescentes privados de libertad en el mismo centro.

### El efecto LUC

Resulta imposible no hacer mención, si del contexto de la justicia juvenil se habla, de los efectos e implicancias que la LUC (Ley 19.889) está produciendo en la gestión de la privación de libertad adolescente.

En concreto, se registra un aumento de aquellos adolescentes que por infracciones leves se encuentran bajo el mecanismo de procesos abreviados<sup>9</sup> (y debido a la eliminación de un instrumento de desjudicialización como fue la suspensión condicional del proceso) transitan por la privación de libertad durante períodos muy breves de tiempo. Esto lleva a los adolescentes implicados a ser desarraigados de su vida cotidiana y su entorno, para ser privados de libertad en Montevideo o Canelones, sin un proyecto o planificación institucional que justifique o sostenga la medida. En este sentido, preocupa el desconocimiento de la institución a cargo (INISA) sobre cómo abordar este tipo de medida, donde la privación de libertad promedia entre 6 y 9 meses. En las visitas realizadas por el equipo de Serpaj-OMCT a los centros fue posible identificar en los adolescentes con este tipo de medida socioeducativa, un importante desestímulo a incorporarse a las actividades del centro, además de absoluto desconocimiento sobre el mecanismo judicial aplicado y las implicancias de la sentencia.

De la misma forma y en el otro extremo, carece de justificación y no existe un plan diseñado o pensado para la implementación de una medida socioeducativa de 10 años de privación de libertad, como habilita los artículos 75 y 76 de la LUC. Ya se encuentran

<sup>8</sup> Ver comunicado de prensa “Ante la gravísima situación conocida el pasado 24 de abril sobre la internación en el Hospital Maciel de un adolescente privado de libertad por fractura de cráneo” en este Informe Anual.

<sup>9</sup> Para ver más sobre el proceso abreviado, recomendamos el artículo de Zubillaga, D. “Más preguntas que respuestas sobre el proceso abreviado en la justicia penal juvenil”.

<sup>10</sup> Desde SERPAJ se consultó a Fiscalía General de la Nación por información relativa a la cantidad de procesos abreviados efectivizados para el año 2020, contabilizado entre julio de ese año (cuando se aprueba la LUC e incorpora el mecanismo) un total de 366 asuntos, de los cuales 97 implican medidas socioeducativas privativas de libertad (es decir, el 26,5% del total).

en el sistema penal juvenil adolescentes que tienen penas mayores a 7 años de privación de libertad, y no existe a nivel institucional una planificación sobre cómo desarrollar una medida socioeducativa de tal duración. El desconcierto en relación a las implicancias y consecuencias que una medida de encierro tan prolongado puede generar en los adolescentes, es generalizado en la institución.

La implementación de sendos cambios en los mecanismos judiciales y las medidas privativas de libertad introducidos por la LUC no han estado acompañados de una planificación institucional que permita reorientar las medidas socioeducativas a los nuevos formatos, ni de una formación hacia funcionarios y autoridades sobre la nueva normativa, imperando un amplio desconocimiento sobre cómo abordar estas nuevas situaciones y consecuencias.

### **Reflexiones finales**

Los resortes punitivos normativos quedan enmarcados en una política de gestión de la privación de libertad adolescente cada vez más distante de un paradigma de respeto de derechos humanos, mientras se continúa aplicando una visión adultocéntrica del tratamiento de las adolescencias en conflicto con la ley penal.

Las regresivas modificaciones legislativas realizadas al CNA durante los años 2011, 2013, 2017 y la LUC distan de los parámetros internacionales que nuestro país debería implementar y además refuerzan la mirada criminalizadora de los y las adolescentes. Se reafirma el punitivismo, ya que todas las modificaciones en el sistema penal juvenil se expresan y consagran mayores castigos. Pero además, a esta retórica normativa se le suma una gestión que continúa aplicando las lógicas de control, castigo y encierro como pilares centrales de las medidas socioeducativas privativas de libertad, y refuerza criterios securitarios sobre la medida socioeducativa.

## Montevideo, 26 de abril de 2021

El Comité de Derechos del Niño de Uruguay a través del Grupo de Trabajo de Justicia Penal Juvenil junto a la Organización Mundial Contra la Tortura manifiesta su gran preocupación ante la grave situación dada a conocer públicamente el pasado 24 de abril, sobre la internación en el Hospital Maciel de un adolescente privado de libertad con fractura de cráneo, luego de haber sido reducido por funcionarios del Centro CIAM en el Centro Pre Egreso.

Los hechos suscitados el pasado 4 de abril constituyen una situación de extrema gravedad. Luego de la acción represiva hacia 2 adolescentes del Centro Pre-egreso, uno de ellos presentó lesiones de extrema gravedad. Horas después de indicarse desde la dirección de salud de INISA que no existían lesiones, uno de los adolescentes presentó convulsiones y fue trasladado al Hospital Maciel, con la posterior constatación de una fractura de cráneo, por lo que desde la fecha permanece internado en dicho establecimiento. Desde la institución se afirma que la causa de dicha lesión se produjo por la caída del adolescente de una cucheta.

Exigimos por ello que se inicien de forma urgente todas las investigaciones penales y administrativas correspondientes para determinar las responsabilidades institucionales e individuales en la agresión física hacia el adolescente. Hasta el momento son insuficientes las acciones iniciadas por INISA, considerando que las investigaciones administrativas no permiten indagar en la búsqueda de responsabilidades y la generación de consecuencias ante una situación que es competencia de la justicia penal.

Es indispensable y urgente que sean apartadas del trato directo las personas involucradas en el hecho.

Además, el Estado y en particular el sistema judicial, deben proteger al adolescente durante el proceso de investigación iniciado.

El Estado debe brindar y garantizar la más alta asistencia en salud, incluso durante su posterior internación y recuperación.

Por ello, se sugiere que el adolescente acceda a medidas sustitutivas a la privación de libertad durante su recuperación, entendiendo que los centros de privación de libertad de

INISA no disponen de la infraestructura ni el contexto propicio para garantizar una rápida y adecuada recuperación de la internación e intervención sufrida.

La situación de emergencia sanitaria por COVID 19 ha afectado profundamente a los adolescentes privados de libertad, con prácticas institucionales que aumentan los niveles de encierro, la ausencia de actividades, reducción de visitas, la separación y el aislamiento de los adolescentes. Rechazamos estas prácticas que vulneran sus derechos fundamentales y alimentan la tensión dentro de los centros.

Repudiamos todo episodio de violencia, como agresiones físicas y/o psicológicas hacia las y los adolescentes privados de libertad, e instamos al Estado a cumplir con la recomendación del Comité Contra la Tortura (CAT) hecha en 2014 a nuestro país, que en su párrafo 13 plantea:

*“a) Establecer un mecanismo de queja eficaz, independiente y accesible que garantice la investigación pronta, exhaustiva e imparcial de las denuncias de tortura y malos tratos (...); estas investigaciones deberían ser responsabilidad de un órgano independiente;*

*c) Velar porque en casos de presuntos actos de tortura o malos tratos se suspenda inmediatamente de sus funciones a los sospechosos mientras dure la investigación, especialmente si existe riesgo de que se repitan los hechos o de que se obstruya la investigación;*

*d) Proteger a las víctimas y testigos de tortura y malos tratos de posibles represalias; e) Ofrecer a las víctimas de torturas y malos tratos reparación”.*



## Comunicado ante apertura de Centro Transitorio de Contención (ex CMC) Montevideo, 11 de febrero de 2021

En febrero de 2020 INISA cerró el centro de privación de libertad adolescente Centro de Máxima Contención (CMC), observado en múltiples ocasiones por instituciones y organizaciones de derechos humanos debido a su condición de espacio de castigo, estructura carcelaria y prácticas de encierro prolongado y aislamiento, ocurriendo allí reiterados intentos de autoeliminación, llegándose a consumir uno en diciembre de 2018. Su existencia incumplía con principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y demás instrumentos internacionales en pos de prevenir la tortura, los tratos crueles, inhumanos y degradantes.

En esta ocasión, ante la reapertura en INISA del ex Centro de Máxima Contención como Centro Transitorio de Contención (CTC), el Comité de Derechos del Niño de Uruguay y la OMCT quieren manifestar:

Su absoluto rechazo ante la reapertura de un centro de estas características, altamente punitivo y destinado al castigo de los adolescentes privados de libertad.

El incumplimiento que implica esta decisión a todas las observaciones y recomendaciones del sistema nacional e internacional de monitoreo de los derechos humanos para centros de libertad adolescente, que en múltiples oportunidades denunció condiciones inhumanas de reclusión, solicitando el cierre del centro<sup>1</sup>.

Que los centros de sanción como el propuesto refuerzan la lógica premio-castigo del sistema, promoviendo la estigmatización y violencia simbólica contra los adolescentes allí trasladados.

<sup>1</sup> Ver: "Informe de seguimiento sobre las condiciones de Privación de libertad en el CMC" - N°111/MNP-SPJ/2018, disponible en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-111mnp-spj2018-seguimiento-recomendaciones-centro-maxima> Resolución n°725/019 del MNP con recomendaciones a INISA, en relación al suicidio de un adolescente en diciembre de 2018 en el centro CMC. Disponible en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/normativa/resolucion-n-725019-recomendaciones-instituto-nacional-inclusion-social>

Que las definiciones y criterios que se desprenden del proyecto del centro culpabilizan y responsabilizan al adolescente de toda situación de conflicto o diferencia.

Que la propuesta del centro es contraria a la definición de la medida socioeducativa impuesta para los y las adolescentes privados de libertad por el artículo 77 del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, ley n°17.823).

Que su apertura además incumple con la lectura integrada de los artículos 26 y 43 de la Constitución Nacional, que establecen como especificidad del derecho penal juvenil el goce de programas de educación.

Que la derivación transitoria de un adolescente a otro centro por el transcurso de hasta 90 días implica un corte y pérdida de sus actividades educativas, laborales y/o recreativas, siendo el único sentido la imposición de un castigo.

Que la pérdida de la cotidianeidad y contacto con sus pares aísla al adolescente de su entorno, generando efectos adversos y negativos en su proceso dentro del sistema.

Que las condiciones edilicias, con una fuerte impronta carcelaria, no son adecuadas para adolescentes que cumplen una medida socioeducativa privativa de libertad. El Centro no cuenta con espacios comunes, no tiene luz, y el patio está absolutamente enrejado. En este sentido, “ La arquitectura socioeducativa debe ser concebida de acuerdo a la visión de un proceso espacio temporal hacia la libertad y la inclusión social del adolescente, y no como un sistema mecánico de castigo, en el cual se priorice la seguridad frente a lo pedagógico.”<sup>2</sup>

Que implica un incumplimiento con el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) recluir en un mismo centro a adolescentes mayores y menores de 18 años (artículo 116-bis lit. e).

Que incumple con las recomendaciones internacionales y las Reglas de Naciones Unidas para la Protección Menores Privados de Libertad la reclusión de adolescentes con medidas cautelares con aquellos que ya poseen sentencia (artículo 17).

La preocupación ante la falta de recursos humanos adscrito al centro, previendo destinar menos funcionarios que los existentes antes del cierre del anterior. En el mismo sentido, el enfoque terapéutico planteado en la propuesta prevé la incorporación de únicamente de un psicólogo.

La peligrosa exposición sanitaria que implica para todo el sistema el traslado constante de adolescentes entre centros, dada la situación de emergencia vigente desde marzo de 2020 por COVID 19. El aumento de la movilidad de adolescentes entre centros requiere de un

<sup>2</sup> UNICEF (2015): *Adolescentes, seguridad y derechos humanos. Arquitectura para la gestión de un nuevo modelo socioeducativo*. Pág.19 Disponible en [https://www.bibliotecaunicef.uy/doc\\_num.php?explnum\\_id=177](https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=177)



estricto protocolo y plan de contingencia ante posibles situaciones de contagio individual o masivo.

Se adjunta informe de estado de situación del centro, que el equipo OMCT-Serpaj en colaboración con el CDNU elaboraron en la visita de monitoreo de diciembre de 2019, previo a su cierre.<sup>3</sup>

Contacto: [mvazquez@cdnuruguay.org.uy](mailto:mvazquez@cdnuruguay.org.uy)

<sup>3</sup> Ver en: <http://www.serpaj.org.uy/destacados/informe-de-visita-2019-a-centro-de-maxima-contencion-cmc-nisa/>

# Más preguntas que respuestas sobre el proceso abreviado en la justicia penal juvenil

Daniel R. Zubillaga Puchot<sup>1</sup>

## 1. Una historia de idas y venidas con un camino poco claro

La ley 19.889 de Urgente Consideración constituye el último paso (hasta el momento) en la historia de “idas y venidas” que ha caracterizado a los mecanismos de condena sin juicio previo en la justicia penal juvenil de nuestro país. Se trata de un proceso legislativo poco claro, con vaivenes y poca reflexión político-criminal que nos coloca hoy ante una situación de incertidumbre. Repasemos brevemente esta historia.

En el año 2013 se aprobó la ley 19.055 que incluyó un mecanismo de conformidad (art. 76 num. 16 CNA) por el que se podía dictar sentencia de condena en la audiencia preliminar, primera instancia en la que las partes se encontraban ante el tribunal, y sin la necesidad de contar con los informes técnicos. Este mecanismo, muy poco utilizado en la práctica<sup>2</sup>, tuvo origen en el caso “Pelón”, causa en la que un adolescente mató a una persona tras ser liberado por la falta de informes técnicos sobre su situación luego de sesenta días de cumplimiento de medidas cautelares. Este caso fue el germen de la búsqueda de “celeridad” (problema que no era ni siquiera visualizado por los operadores del momento<sup>3</sup>) en el proceso infraccional adolescente.

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Magíster en Criminología y Delincuencia Juvenil, Universidad de Castilla-La Mancha. Doctorando en Derecho, Universidad de Castilla-La Mancha. Ayudante en investigaciones sobre justicia penal, salud mental e intervención judicial en materia de niños, niñas y adolescentes, Universidad de la República. Contacto: d.zubillagapuchot@gmail.com. Para una visión más completa del tema en Uruguay, remito a la lectura de mi artículo Zubillaga Puchot, Daniel, “La incorporación del proceso abreviado al proceso pena juvenil. Art. 273 bis del Código del Proceso Penal, en redacción dada por el art. 28 de la Ley N° 19.889 de Urgente Consideración”, en Pedro Montano y Daniel Cabral (coords.) *Incidencias de la LUC en el Derecho Penal*, Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo, Montevideo, 2021, pp. 483-512.

<sup>2</sup> En un total de 166 expedientes tramitados durante un período del año 2013, se aplicó tan solo en 21 causas (13%). Ver: Díaz, Daniel, *La culpabilidad en el derecho penal juvenil y su vinculación con la determinación judicial de la pena. El caso uruguayo*. Tesis de maestría (Maestría en Derechos de Infancia y Políticas Públicas – UdelaR), Montevideo, 2014, p. 52.

<sup>3</sup> La Prof. Mariana Malet en su comparecencia a la Comisión de Constitución y Legislación del Senado del 20 de agosto de 2012, señalaba que “En un momento en que los lapsos de prolongación de los juicios no son un problema en los casos de menor envergadura, no tiene mayor sentido plantear, como una cuestión a resolver, la duración del juicio (...) Según la propuesta, cabe que las partes acuerden resolver incluso sobre la privación de libertad con un mínimo de un año en pleno turno, en un clima que no es el mejor para pedir la medida ni para

Luego vendrían algunos instrumentos proyectados, como el proceso extraordinario de conocimiento y el acuerdo, previstos en los artículos 119 y 120 respectivamente del proyecto de Código de Responsabilidad Infracional Adolescente (cuya redacción fue mandatada por la ley 19.055), que como sabemos, no fue aprobado.

Pero con el arribo de la gran reforma acusatoria instaurada por el nuevo Código del Proceso Penal en el período 2014-2017 surgió la necesidad tardía de adaptar la justicia penal juvenil a los estándares del modelo acusatorio, lo que dio origen a la ley 19.551. Esta ley, tras un pobre debate parlamentario, optó por prohibir el proceso abreviado del nuevo CPP en el proceso penal juvenil, en base dos cuestiones: a) la mayor vulnerabilidad de los adolescentes en la justicia penal en comparación con los adultos<sup>4</sup>; b) la poca aplicabilidad práctica de la conformidad regulada por la ley 19.055<sup>5</sup>.

El CPP, entonces, quedaría como norma de aplicación subsidiaria al CNA en materia procedimental, con excepción de los artículos 272 y 273, que son los que regulan el proceso abreviado<sup>6</sup>; a la vez que se eliminaría la conformidad de la ley 19.055. Esto derivó en los casos de adolescentes infractores se viabilizaran o por el juicio oral y reservado o mediante vías alternativas de resolución del conflicto, como la suspensión condicional del proceso (hoy derogada por la ley 19.889) y los acuerdos reparatorios (casi inexistentes, incluso en la materia de adultos).

---

rebatirla ni para resolverla. Sentimos que se trata con cierta superficialidad lo que es un momento trascendente para el adolescente.”

<sup>4</sup> En la sesión del 27/6/2017 de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, el Senador Rafael Michelini expresaba: “Creemos que el articulado está claro. De hecho, quitamos la referencia a los artículos 272 y 273 que, si la memoria no me falla, tienen que ver con los procesos breves: cuando se trata de un mayor, que tiene plena conciencia de lo que acuerda, a través de las pruebas o los indicios que le pueda mostrar un fiscal puede inclinarse por la pena porque le sirve y se evita el proceso, así como la incertidumbre de no saber cuál podrá ser la pena. En cambio, a nivel de los menores parecería que eso no debería hacerse. Incluso, uno puede pensar –ojalá no sea así– que, en la primera etapa, algunas de las conversaciones o negociaciones con adultos se pueden dar fuera de la fiscalía por un problema locativo, y si no es el mejor lugar para que un adulto pueda acodar, menos lo es para un menor. Entonces, preferimos ir por este camino, pero si la idea es estudiar el tema –no vamos a aprobar el código hoy–, no tenemos inconvenientes en desglosar el artículo. Mi intención es tratar de clarificar y dar fundamentos”.

<sup>5</sup> En la sesión del 20/6/2017, el Sr. Ministro del Tribunal de Apelaciones de Familia de 2º turno, Eduardo Cavalli, afirmaba: “En cuanto al proceso abreviado –que creo que lo planteó la señora senadora Ayala– hoy está vigente aunque se aplica muy poco, pero por la ley n° 19.055 –creo que en el artículo 3– se establece que en sustitución del auto que da inicio al proceso penal se podrá dictar la sentencia definitiva. O sea que Uruguay ya lo reconoce. En la práctica se ha aplicado muy poco. La ley entró en vigencia en enero de 2013, ya lleva cuatro años en vigor y personalmente lo vi una sola vez. Hay dos tribunales en todo el país y llegan la mitad de los casos. No creo que sea de mucha aplicación práctica. En concreto hoy está vigente y se podría emplear como herramienta”.

<sup>6</sup> Esto fue plasmado en el art. 75 del CNA, norma que aún mantiene la redacción que le diera el art. 1º de la ley 19.551, a pesar de que ahora el proceso abreviado si es aplicable a ciertos supuestos infraccionales.

Algunos operadores manifestaron que esta prohibición les sobrecargaba de trabajo por la imposibilidad de abreviar ciertas causas de menor envergadura<sup>7</sup>. Además, se pudo observar en la jurisprudencia algunas iniquidades surgidas en casos de pluriparticipación entre adultos y adolescentes<sup>8</sup>. Y lo más preocupante, es posible que la prohibición fuera burlada por la aplicación de otros institutos, como los acuerdos probatorios sobre hechos no controvertidos, es decir: acuerdos encubiertos.

Esta situación ameritó que el tema se discutiera en el marco del Consejo Nacional Honorario Consultivo de Derechos del Niño y el Adolescente. Justamente, allí se plasmó un proyecto de reforma al CNA en el que se propuso revertir la prohibición normativa del art. 75 CNA. El proyecto planteaba la posibilidad de aplicar el proceso abreviado con excepción de los casos de homicidio especial y muy especialmente agravado o de infracciones que el Código Penal castigue con una pena mínima igual o superior a seis años o una pena máxima igual o superior a 12 años, supuestos previstos en los numerales 1 y 9 del art. 72 CNA. Este proyecto también planteaba dejar habilitada la posibilidad de cese o modificación de la medida socioeducativa impuesta, según lo previsto en el art. 94 CNA, lo que marcaba una gran diferencia con el régimen de adultos. Finalmente, la propuesta no fue trasladada al proyecto de ley de reforma del CNA, que terminó modificando tan solo las normas del capítulo XI sobre sistema de protecciones de niños, niñas y adolescentes, materializadas en la ley 19.747 de 2019.

Pero allá por el final de la discusión parlamentaria de la ley 19.889 surgió nuevamente el tema del proceso abreviado en la materia de adolescentes en infracción a la ley penal. Esto se dio a raíz de la comparecencia a la Comisión Especial para el Estudio del Proyecto de

<sup>7</sup> Observatorio Justicia y Legislación. *Informe anual 2018. El funcionamiento del nuevo Código del Proceso Penal en el primer año de implementación*, 2018, p. 25.

<sup>8</sup> La sentencia 125/2019 del Tribunal de Apelaciones de Familia de 2º turno se revocó la sentencia de primer grado que responsabilizaba a un adolescente por la comisión de dos rapiñas en lugar de cuatro como pedía la Fiscalía, resolución que se tomó “en línea con la solución dada en sede penal a la causa tramitada respecto del otro partícipe de los hechos, mayor de edad” (Ver: Montedeocar Fernández, Ignacio - Código del Proceso Penal. Anotado, concordado y con jurisprudencia relacionada, FCU, Montevideo, 2020, p. 335). Al respecto del distinto tratamiento, el Tribunal sostuvo que sería “fruto de la prohibición de la aplicación del proceso abreviado al de adolescentes, de acuerdo a lo establecido en el art. 75 CNA (...) La solución de Estado uruguayo en ese sentido puede ser cuestionable desde el punto de vista doctrinal, en tanto priva de proceso abreviado al de adolescentes y se producen contradicciones como las del caso, en que un adulto es imputado por dos hechos, mientras su compañero de igual actividad criminal que está considerada probada en autos, es imputado de cuatro (...) Esta sala no es competente para dilucidar sobre la constitucionalidad de la norma, sin perjuicio de señalar que pueden emplearse argumentos, a favor o en contra, sobre los beneficios de la exclusión de la estructura abreviada a los adolescentes, sobre todo a partir que se trata de un proceso de menores garantías al de conocimiento común. Pero, en todo caso, la circunstancia que es relevante, la actitud de cada imputado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 273.2 CPP, hace que no pueda considerarse que lo acordado sea aplicable o beneficie a todo imputado, sean estos adultos o adolescentes en su propio proceso, desde que el acuerdo puede ser diferente (...) De cualquier manera, simplemente se dirá, de *lege ferenda*, que sería deseable una adecuada coordinación entre Fiscalías a efectos de despejar cualquier circunstancia que perjudique indebidamente a uno o a otro imputado, más cuando el más perjudicado respecto de un adulto, es un adolescente”.

Ley de Urgente Consideración del Senado de representantes del Comité de los Derechos del Niño - Uruguay, el 22 de mayo del año 2020. Allí, el senador Óscar Andrade (Frente Amplio) manifestó su preocupación por la eliminación de la suspensión condicional del proceso, que a su entender derivaría en una notoria disminución de capacidad del sistema para desjudicializar causas penales seguidas contra adolescentes; lo que, sumado a la imposibilidad de aplicar el proceso abreviado en el fuero penal juvenil, generaría dificultades a la hora de dar una respuesta no privativa de libertad. En ese momento, el representante del Comité de los Derechos del Niño – Uruguay, Juan Fumeiro, refirió al proyecto esbozado en el marco del Consejo Nacional Honorario, que fue remitido a la Comisión para su consideración.

Finalmente, el texto final de la ley 19.889 incluyó el “proceso abreviado para adolescentes” en su art. 28, introduciéndolo al CPP en una nueva disposición, la 273 bis, sin tocar el art. 75 CNA en su redacción dada por el art. 1º de la ley 19.551. Así, el proceso abreviado se hizo aplicable a los adolescentes, siempre que se trate de infracciones graves, manteniendo su prohibición para todas las infracciones gravísimas enumeradas en el art. 72 del CNA.

La norma obliga tanto a la Fiscalía como a la Defensa<sup>9</sup> a velar, “bajo su más seria responsabilidad”, por la efectiva comprensión del acuerdo por parte del o la adolescente, quien podrá contar con el apoyo de referentes emocionales o, en su defecto, con el asesoramiento de instituciones públicas o privadas especializadas en la materia. También se deberá velar por la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad impuesta tras un proceso abreviado, en consonancia con la Convención de los Derechos del Niño. Adicionalmente, se otorga al Juez la facultad de revisar la carpeta de investigación fiscal a la hora de realizar el debido contralor del acuerdo (inc. 4º del art. 264 CPP), pudiendo declarar su inadmisibilidad en caso de entender que el mismo es contrario a derecho. Por último, el inciso final del artículo prevé que la tramitación de un proceso abreviado no pueda obstaculizar la posibilidad de cese o modificación de la medida socioeducativa (art. 94 CNA), lo que marca una clara diferencia con el régimen de adultos, donde la expresión “cumplimiento efectivo” del art. 273.5 ha generado interpretaciones, como las del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2º turno, que vedan la posibilidad de acceder a la libertad anticipada, redención de pena por trabajo y/o estudio y salidas transitorias.

Todo este confuso proceso legislativo ha dejado por el camino un montón de incertidumbres y de desconocimiento de lo que el proceso abreviado implica en la justicia juvenil. A continuación, propongo algunas de las interrogantes más importantes que plantea el tema del proceso abreviado en la justicia juvenil.

<sup>9</sup> Ver también el numeral 7 del lit. E del art. 76 CNA: “(Comunicación). - El defensor tiene el deber, bajo su más seria responsabilidad, de comunicar al adolescente toda resolución judicial pronunciada en el proceso en el que sea parte, en términos sencillos y claros, evacuando todas las dudas que le plantee”.

## 2. ¿La prohibición del proceso abreviado evita que se acuerde o habilita a acordar de manera encubierta?

Una cuestión importante que me interesa plantear es si realmente prohibir el proceso abreviado evita que se acuerde igual. Un ejemplo de la realización de acuerdos informales puede ser observado en la justicia penal de adultos alemana a partir de los años setenta. Según Dias “el mecanismo se presentaba como una negociación que tenía lugar durante la preparación del juicio o durante el debate mismo, en la que el acusado podía ofrecer su confesión a cambio de que el juez garantizase que la pena no excedería un máximo determinado, o que ciertos cargos fuesen dejados de lado por parte del fiscal. Esta clase de negociaciones podrían ser iniciadas por la defensa, el fiscal o el magistrado, aunque no se requeriría de la participación de todos ellos, y por lo general el acuerdo se daba entre el juez, que tenía un rol activo, y la defensa. Al no haber regulación, las promesas que eventualmente no eran vinculantes *de jure*, por lo que el funcionamiento dependía, en gran medida, de la confianza entre los profesionales intervinientes”.<sup>10</sup>

De esta manera, es posible plantear como hipótesis que ante sistemas que prohíban los acuerdos, los operadores y las dinámicas de las agencias del sistema de justicia se las arreglen para acordar de todas maneras. Esto podría darse, por ejemplo, mediante el allanamiento a la pretensión fiscal previamente negociada de manera informal como lo que sucede actualmente con el nuevo proceso simplificado, al que se echa mano para abreviar lo no abreviable mediante allanamiento de la defensa a la pretensión del Ministerio Público, previa negociación de los términos de la acusación, ahorrándose el largo trecho del juicio oral y reservado; o a través de la utilización de acuerdo probatorios en la etapa de control de acusación para pactar sobre todos los hechos que componen la plataforma fáctica del juicio, dejando al mismo sin objeto de disputa y sin posibilidad de contradictorio.

Además, creo que incluso sería posible que se dieran negociaciones de supuestos “no abreviables” (infracciones gravísimas) en los que se modifiquen los hechos y las calificaciones jurídicas para transformarlos en supuestos “abreviables”. Por ejemplo: transformar una rapiña (infracción gravísima no abreviable) en un hurto especialmente agravado por violento despojo (infracción grave abreviable); o lesiones gravísimas (no abreviables) por lesiones de menor entidad (abreviables); o lo que sería peor: un homicidio especialmente agravado (no abreviable) por un homicidio simple, supuesto que coloca en la negociación el tema del *quantum* de pena, ya que el homicidio especial y muy especialmente agravado actualmente prevé un guarismo de medida socioeducativa máximo de diez años, mientras que el simple se mantiene en cinco años. Y podríamos seguir con más ejemplos...

<sup>10</sup> Dias, Leandro. “Los acuerdos en Derecho penal en Karlsruhe y Estrasburgo”, *Revista Pensar en Derecho* N° 6, 2015, p. 204.

### 3. ¿Cómo garantizar la debida comprensión del acuerdo por parte del o la adolescente?

Otro problema y que además constituye una obligación legal de los operadores, implica cómo garantizar la efectiva “comprensión” del acuerdo por parte del o la adolescente, lo que nos redirige a la cuestión de la capacidad procesal y competencias legales de estos para participar en instancias judiciales.

Aunque podríamos pensar que en este tipo de instancias procesales se adoptan decisiones racionales en base a costos y beneficios, como indica Fernández-Molina “se ha comprobado que la menor capacidad que tienen los adolescentes para entender y apreciar lo qué es una declaración de culpabilidad (...) y para comprender en general todo lo que el proceso implica, provoca que las falsas confesiones sean mucho más frecuentes entre los acusados menores de edad.”<sup>11</sup>

Ni que hablar de las problemáticas del sistema de justicia penal juvenil, como el bajo presupuesto, escasez de personal y sobrecarga de trabajo, que pueden hacer dudar sobre si es posible asesorar debidamente a un adolescente para que comprenda adecuadamente las dinámicas del enjuiciamiento penal. En este sentido, se ha observado que la poca comunicación con un abogado defensor; las ofertas explosivas<sup>12</sup>; el poco tiempo para tomar una decisión tan importante como la aceptación del acuerdo; los descuentos de pena ofrecidos; y la prisión preventiva (por el hecho de experimentarla o por su amenaza de imposición, incluso como castigo informal)<sup>13</sup>, son elementos que pueden condicionar la decisión de un adolescente para aceptar cargos y condenas.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Fernández Molina, Esther. “Una aproximación a la figura del abogado en la justicia de menores”. *Cuadernos de Política Criminal*, Número 109, I, 2013, p. 235.

<sup>12</sup> Redlich, Zottoli Y Daftary-Kapur las definen como aquellas ofertas formuladas por los fiscales a los imputados que solo se encuentran disponibles por un corto período de tiempo, lo que deja muy poco tiempo a los abogados defensores para poder investigar con profundidad el caso. Ver en: Redlich, Allison, Zottoli, Tina, Daftary-Kapur, Tarika. “Juvenile Justice and Plea Bargaining” En: V. Edkins y A. Redlich (editors), *A System of Pleas. Social Science's Contributions to the Real Legal System*. Oxford University Press: Oxford, p 113. Por su parte, cerca de la mitad de los adolescentes encuestados reportó haber tenido menos de una hora para tomar la decisión sobre acordar o no su sentencia. Ver en: Zottoli, Tina, Daftary-Kapur, Tarika, Winters, Georgia, Hogan, Conor. “Plea discounts, time pressures and false-guilty pleas in youth and adults who pleaded guilty to felonies in New York City”, *Psychology, Public Policy and Law*, 22 (3), 2016, p. 16.

<sup>13</sup> Stein da cuenta de este problema en el caso de la justicia militar juvenil en Israel. Ver en: Stein, Yael. *Minors in Jeopardy. Violation of the Rights of Palestinian Minors by Israel's Military Courts*, B'tselem: Jerusalén, 2018, p. 16.

<sup>14</sup> El estudio realizado por Fernández, Vicente y Tarancón sobre los derechos procesales de los menores extranjeros y su aplicación práctica en la justicia penal concluyó que varios menores manifestaron haber sido presionados para conformarse, o que se les sugirió hacerlo sin haberlos dotado de la información necesaria para ello. Ver: Fernández Molina, Esther, Vicente, Lidia, Tarancón, Pilar. “Derechos procesales de los menores extranjeros: un estudio de su aplicación práctica en la justicia penal”. *In Dret Revista para el Análisis del Derecho*, 2/2017, p. 25.

Se ha dicho que el derecho a la defensa especializada es fundamental a la hora de considerar la admisibilidad de mecanismos como el proceso abreviado en materia penal juvenil y allí radicaría uno de los principales blindajes para aceptarlos en la justicia especializada<sup>15</sup>. Pero la cuestión es un poco más compleja, básicamente porque los adolescentes podrían tener ciertas carencias de comprensión, apreciación, razonamiento y elección<sup>16</sup> a la hora de cooperar con su defensa y de tomar decisiones. De esta manera, como expresa Leiva “por muy especializada que sea la defensa penal con la que se cuente, es altamente improbable que esta pueda llegar a fomentar capacidades que simplemente no han sido adquiridas por el adolescente”<sup>17</sup>

#### 4. ¿Es la negociación compatible con las finalidades de la justicia juvenil?

La actual regulación del proceso abreviado en materia penal juvenil permite negociar el tipo penal aplicable, el *quantum* de la medida socioeducativa y su forma de ejecución, igual que en el proceso penal de adultos. Esto plantea un problema importante porque ya es dificultosa para los adolescentes la comprensión de sus propios derechos para exigir que puedan negociar con ellos<sup>18</sup>; además de que, la transacción de cargos por monto de sanción claramente presupone una idea retributiva del castigo<sup>19</sup>, contraria al ideal socioeducativo que tendría que tener la justicia penal juvenil.

De hecho, la forma en que se desarrollan las negociaciones en la justicia penal<sup>20</sup> lo que deja al descubierto “una posibilidad muy grande de extorsión sobre las personas que son sometidas al proceso penal.”<sup>21</sup> Al respecto, vale recordar lo expresado por el Comité de los Derechos del Niño en su Comentario General N° 24 administración de justicia penal

<sup>15</sup> Leiva Mendoza, Leonardo. “La especialidad del proceso penal juvenil y el procedimiento abreviado” *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 25, 2016, p. 131.

<sup>16</sup> Bonnie, Richard, Grisso, Thomas, citados por Leiva Mendoza, *idem* cita anterior, p. 122.

<sup>17</sup> Leiva Mendoza, p. 132.

<sup>18</sup> *Idem* cita anterior, p. 130.

<sup>19</sup> Beloff, Mary. El modelo acusatorio latinoamericano y su impacto en la justicia juvenil. En: S. Martínez y L. González Postigo (directores). *Procesos especiales y técnicas de investigación - Colección Proceso Penal Adversarial*, Editores del Puerto: Buenos Aires, 2020, p. 311.

<sup>20</sup> La investigación empírica ha relevado valiosa información sobre las características de los contextos en los que se desarrollan las negociaciones de acuerdos en la justicia juvenil, destacándose el escaso tiempo para tomar la decisión (menos de una hora), lo que sumado a la carga laboral y cognitiva de los operadores, podría generar un *hot context* en el que las capacidades del adolescente se verían sumamente afectadas. En este sentido, ver: Fountain, Erika, Woolard, Jennifer, “How Defense Attorneys Consult With Juvenile Clients About Plea Bargains”. *Psychology, Public Policy and Law*, Vol. 2, No. 2, 2018, p. 200; y Zottoli, Tina, Daftary-Kapur, Tarika, Winters, Georgia, HOGAN, Conor. “Plea discounts, time pressures and false-guilty pleas in youth and adults who pleaded guilty to felonies in New York City”, *Psychology, Public Policy and Law*, 22 (3), 2016, p. 20.

<sup>21</sup> Lorenzo, Leticia. *Manual de litigación. Colección Litigación y enjuiciamiento penal adversarial*, Ediciones Didot; Buenos Aires, 2016: p. 113.



juvenil, donde se plantea en el derecho de los adolescentes a no ser obligado a declararse culpable<sup>22</sup>, incluso por medios no estrictamente forzosos.

## 5. ¿Es el modelo acusatorio de justicia penal capaz de contemplar la exigencia de especialidad de la justicia penal juvenil?

Claramente, la técnica legislativa adoptada deja al descubierto un simple trasplante normativo desde la materia penal de adultos a la materia penal juvenil. Y aquí subyace un claro ejemplo de cómo las reformas de los sistemas de justicia hacia los estándares del modelo acusatorio (“diseñado e implementado para personas adultas”<sup>23</sup>) no han contemplado especialmente a la justicia juvenil, a pesar de que las reformas acusatorias y el paradigma de la protección integral son bastante contemporáneos.

Justamente, el traslado automático de expresiones emblemáticas del modelo acusatorio (como el proceso abreviado o incluso el juicio por jurados) tiene como consecuencia directa un “lento y paulatino acercamiento entre el proceso penal juvenil y el de adultos”<sup>24</sup>, quedando en evidencia la incapacidad del modelo acusatorio para satisfacer el programa de la Convención de los Derechos del Niño y de otros instrumentos internacionales afines en materia de administración de justicia penal juvenil.

Esto no quiere decir, como indica Beloff<sup>25</sup>, que el modelo acusatorio de justicia penal sea, tanto para adultos como para adolescentes, el “que mejor permite llevar adelante el programa constitucional y cumplir con el derecho internacional en lo que se refiere al aseguramiento del debido proceso legal”. Pero el modelo acusatorio en general es insuficiente para la justicia juvenil, porque justamente los instrumentos internacionales de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes exigen que los Estados traten a estas personas como tales, “con la conciencia de que son sujetos que tiene un status diferente del de las personas adultas”.

<sup>22</sup> El párrafo 59 del Comentario General n° 24 del Comité de los Derechos del Niño expresa que: “La coerción que induzca a un niño a una confesión o a un testimonio autoincriminatorio es inadmisibles. El término ‘obligado’ debe interpretarse en sentido amplio y no limitarlo a la fuerza física. El riesgo de una confesión falsa aumenta con la edad y el desarrollo del niño, la falta de comprensión y el temor a consecuencias desconocidas, incluida la presunta posibilidad de encarcelamiento, así como en función de la duración y las circunstancias del interrogatorio”.

<sup>23</sup> Beloff, Mary. “El modelo acusatorio latinoamericano y su impacto en la justicia juvenil”. En: S. Martínez y L. González Postigo (directores). *Procesos especiales y técnicas de investigación - Colección Proceso Penal Adversarial*, 2020, Editores del Puerto: Buenos Aires, p. 270

<sup>24</sup> Beloff, Mary, Freedman, Diego, Kierszenbaumk, Mariano, Terragni, Martiniano. “La justicia juvenil y el juicio abreviado”, *Revista Asociación Pensamiento Penal*, 2015, p. 4.

<sup>25</sup> Beloff, Mary. “El modelo acusatorio latinoamericano y su impacto en la justicia juvenil”. En: S. Martínez y L. González Postigo (directores). *Procesos especiales y técnicas de investigación - Colección Proceso Penal Adversarial*, Editores del Puerto: Buenos Aires, 2020, p. 270 y 320.

En pocas palabras: “la aplicación automática de instituciones propias del modelo acusatorio, pensadas para descomprimir los sistemas penales, sin los ajustes requeridos por el principio de especialidad, desconoce las obligaciones estatales en la materia y, además, no cumple con la finalidad político criminal de contribuir a la reducción de la violencia”<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Idem cita anterior, p. 320.



## Montevideo, 29 de julio de 2021

Ante la noticia de público conocimiento sobre el ingreso de personal de la Guardia Metropolitana a realizar capacitaciones de mediación a los centros de adolescentes privados de libertad, desde el SERPAJ y el CDNU manifestamos:

- Nuestra absoluta preocupación y repudio ante el ingreso de efectivos de la policía militarizada a centros de adolescentes que cumplen medidas socioeducativas privativas de libertad.
- Nuestro rechazo frente a la violencia simbólica y material que representa el ingreso de fuerzas militarizadas a centros de privación de libertad adolescente.
- Nuestro rechazo a la implementación de algún tipo de capacitación en mediación por parte de fuerzas militarizadas, cuya preparación se orienta a la resolución de conflictos mediante el uso de la represión y estrategias de choque, y no mediante el diálogo, acuerdo, ni acompañamientos adecuados.
- El atropello institucional que significa que la acción se haya realizado posteriormente a una votación de la Comisión Directiva mayoritariamente negativa a su ingreso. La Comisión Directiva es por ley la encargada de dirigir y administrar INISA, según artículos 5 y 6 de la ley n.º 19.367.
- Nuestra preocupación ante las implicancias que este tipo de formaciones o incursiones puede generar como prácticas concretas de violencia institucional, en un contexto de situaciones públicas preocupantes sobre la violencia simbólica, verbal y física ejercida hacia adolescentes privados de libertad.
- Exigimos se promueva una formación del personal de trato directo basada en el respeto de los derechos humanos, y permitan la comprensión de la etapa de vida que es la adolescencia, con capacitaciones en aspectos fundamentales como psicología juvenil, pedagogía, derechos del niño y estándares de derechos humanos.



Foto: Santiago Mazzarovich

## Disminución de garantías para la libre expresión a partir de la Ley de Urgente Consideración

173

Rosana Abella Delgado | Macarena Gómez Lombide<sup>1</sup>

En estas líneas, nos interesa aportar a la discusión pública sobre la afectación de los derechos fundamentales de expresión y protesta social pacífica que provocó la aprobación de la Ley de Urgente Consideración (LUC, N.º 19.889) en Uruguay, en julio del año 2020.

Considerando la integralidad e interdependencia de los derechos humanos (DDHH), plantearemos que la libertad de expresión y la protesta social, se encuentran interrelacionadas, y por tanto su vulneración erosiona sustantivamente los pilares de la sociedad democrática.

<sup>1</sup> Integrantes de la Casa Bertolt Brecht.

La LUC introduce diversos cambios que son objeto de preocupación<sup>2</sup>, pero nos focalizaremos en lo que entendemos como una paradoja: para garantizar la libertad de circulación, se lesionan otros derechos fundamentales como ser el derecho a la protesta social pacífica y la libre expresión.

En la Constitución de la República, están garantizados los derechos de libertad, expresión, reunión pacífica, asociación y huelga (art. 7, 29, 38 y 57). Los mismos, posibilitan expresar su voz a la población en general, y especialmente las minorías, y cuando eso sucede en el espacio público, se amplifican las reivindicaciones actuando como caja de resonancia de las mismas. Sin embargo, la LUC protege especialmente la libertad de circulación y la idea de orden público de algunos/as, restringiendo la libertad de expresión, reunión y huelga de otros/as.

Buscaremos aplicar el “test tripartito” desarrollado por el derecho internacional de los DDHH a algunos artículos de la LUC para evidenciar que dicha limitación es excesiva. Estas disposiciones, se potencian en la sección Seguridad Pública de la LUC, donde, por ejemplo, se establece la presunción de legitimidad de la autoridad policial ampliándose la discrecionalidad que se otorga a su accionar. De la conjunción de dicha sección y la XI “Otras disposiciones”, Cap.I, “Protección a la libre circulación”, se desprende una política represiva que limita los derechos de reunión, manifestación colectiva, y protesta social para expresar discrepancias con la autoridad pública.

### **¿Son admisibles los límites a la libertad de expresión desde una perspectiva garantista de derechos?**

El art. 13 de la Convención Americana de DDHH (CADH) establece en sus numerales 2, 3 y 5, las condiciones estrictas bajo las cuales se admiten restricciones a la libertad de expresión, que, como los demás derechos humanos, no es absoluto. En aplicación de esa disposición convencional, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, con el cual el Estado uruguayo se encuentra obligado, ha definido lo que técnicamente se conoce como “test tripartito”, para evaluar la admisibilidad de los límites a la libertad de expresión, como lo explica Catalina Botero<sup>3</sup>.

Los límites impuestos deben cumplir con tres requisitos: estar establecidos previamente “en forma expresa, taxativa y clara en una ley, en el sentido formal y material” (legalidad); estar orientados al logro de objetivos legítimos (legitimidad), y en forma necesaria, proporcionada e idónea para alcanzar dichos objetivos<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Nos referimos a los artículos 4, 11, 24, 43, 45, 50, 51, 125 de la LUC.

<sup>3</sup> Carolina Botero et al. El derecho a la libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Guía curricular y materiales de estudio. pp 96, 2017.

<sup>4</sup> Ibid, pp 99-100.

El primer requisito, la legalidad, se encuentra cubierto por la LUC, al ser una ley votada por una mayoría parlamentaria y cumplir las formalidades que la Constitución establece. Esto no excluye que se pueda discutir, desde un punto de vista ético y político, la acción de aplicar este instrumento para abordar innumerables temas, en un período tan corto de tiempo y en un contexto de emergencia sanitaria, impidiendo el diálogo y participación democrática que se espera en torno al proceso legislativo.

El segundo paso implica que los límites sean establecidos para alcanzar alguno de los objetivos legítimos expresamente establecidos por la CADH: la protección de los derechos de los/as demás, y la protección de la seguridad nacional, del orden público, de la salud pública o de la moral pública.

Los artículos que consideramos de interés analizar a la luz de este test, son los correspondientes a la “Protección de la libre circulación” que declara “ilegítimos los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público” (art 468); establecen que “el Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se pretenda obstaculizar o impedir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza, con el fin de “garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público” (art 469) y que “en caso de hechos de apariencia delictiva, las autoridades actuantes detendrán a los presuntos infractores e informarán de inmediato al Ministerio Público” (art 470).

Al aplicar el requisito de legitimidad, se apela a los objetivos que habilitan según la CADH la limitación de la libertad de expresión: la protección del “orden público”, y la del derecho de los demás a la “libre circulación”. Sin embargo, como ha establecido la Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de DDHH (RELE - CIDH), la simple invocación de dichos objetivos no es suficiente y cuando se trata de restringir y limitar derechos la ley debería desarrollar lo más detallada y explícitamente los conceptos a los que acude para establecer el límite. Además, la Relatoría recuerda que para la Corte Interamericana de DDHH (Corte IDH) “la libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse”<sup>5</sup>.

No encontramos en estos artículos de la LUC una definición precisa de los objetivos legítimos que se pretende alcanzar limitando la libertad de expresión, ni la idea de “orden público” acorde a la que ofrece la Corte IDH. La utilización de conceptos jurídicos indeterminados como el de “orden público” deviene en la práctica, que su definición quede librada a la interpretación que le otorgue la autoridad administrativa que lo aplique. Lo mismo ocurre con otros conceptos ambiguos como “libre circulación” o “hechos de apariencia delictiva”.

<sup>5</sup> Ibid, pp 105-106.

En cuanto a la necesidad e idoneidad del límite, estas deben relacionarse según la Corte IDH, con las necesidades de las instituciones democráticas demostrándose “que el objetivo imperioso que se persigue no puede alcanzarse por un medio menos restrictivo” y que la medida utilizada constituye “un instrumento efectivamente conducente a dicha finalidad”<sup>6</sup>.

Por tanto, deberíamos cuestionarnos si lo que se quiere es proteger el orden de una sociedad democrática, ¿la medida idónea y menos restrictiva posible es declarar ilegítimas ciertas formas de protesta y expresión? En el entendido que los piquetes son instrumentos de protesta mayoritariamente utilizados por el movimiento sindical en momentos de lucha<sup>7</sup> ¿esta Ley no habilita la criminalización de la protesta? ¿Qué garantías existen para que la autoridad policial no considere a las manifestaciones públicas como “hechos de apariencia delictiva”?

Por último, para evaluar la proporcionalidad de la limitación, la CIDH establece que “ha de determinarse si el sacrificio de la libertad de expresión que ella conlleva resulta exagerado o desmedido frente a las ventajas que mediante ella se obtienen”<sup>8</sup>. Y en ese sentido, frente al Art. 468, la Relatoría Especial expresó que “las prohibiciones absolutas de modo y lugar para ejercer los derechos involucrados en protestas son limitaciones desproporcionadas per se”<sup>9</sup>.

Además, tales criterios (de necesidad, idoneidad y proporcionalidad) deberían establecerse lo más claramente posibles en el texto de la ley, lo que tampoco ocurre. En los artículos analizados, la LUC traslada la responsabilidad de definir los conceptos antes mencionados a órganos e instituciones del Poder Ejecutivo, que no son las encargadas de establecer la norma legal, sino de su aplicación.

## Apuntes finales

En síntesis, podemos decir que los artículos analizados, no cumplen con la mayor parte del test tripartito. Se otorga a la autoridad administrativa excesivas potestades, sin un control real, trasladando las garantías del respeto a los DDHH a la órbita judicial donde los controles pueden llegar a ser tardíos, o cuando el ejercicio del derecho ya se encuentre dañado.

<sup>6</sup> Ibid, p 107.

<sup>7</sup> El Art. 468 debe leerse junto a otra norma que se encuentra en otro capítulo de la LUC y ha suscitado críticas desde la RELE-CIDH y el movimiento sindical, art. 392 (Libertad de Trabajo y derecho de la dirección de la empresa). El estado garantizará el ejercicio pacífico del derecho de huelga, el derecho de los no huelguistas a acceder y trabajar en los respectivos establecimientos y el derecho de la dirección de las empresas a ingresar a las instalaciones libremente.

<sup>8</sup> Carolina Botero et al. El derecho a la libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Guía curricular y materiales de estudio. p. 78, 2017.

<sup>9</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Uruguay, p. 4, Uruguay, 2020.

La RELE-CIDH llamó la atención al Estado uruguayo en cuanto al peligro de que tanto las normas aquí analizadas, como las que afectan el derecho a la privacidad y el derecho de acceso a la información sobre asuntos de inteligencia, seguridad nacional y defensa, “podrían afectar el derecho a la participación social y política, dado que todas estas libertades en su conjunto hacen posible el libre juego democrático”<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta que los discursos políticos y sobre asuntos de interés público, así como los de defensa de derechos humanos, son definidos por el derecho internacional de los DDHH como especialmente protegidos: ¿no podría entenderse que la libertad de expresión para la defensa de derechos admite que se obstaculice momentáneamente la libre circulación en un espacio público acotado? De hecho, muchas organizaciones sociales y políticas han realizado una campaña de recolección de firmas para derogar 135 artículos de la LUC, procurando revertir este retroceso de derechos, y mientras escribimos estas líneas, se están validando firmas para la realización de un referéndum.

En este contexto cabe preguntarse qué escenario se presentará en Uruguay en caso que no se obtengan los votos para la derogación de los 135 artículos que se someterán a la consideración de la ciudadanía. ¿Será posible manifestarnos pacíficamente sin interrumpir la libre circulación en algún sentido mínimo? ¿Qué parámetros sociales y culturales determinarán la interpretación de lo que será considerado en la práctica “libre circulación” y “orden público”? ¿Cómo se modificará nuestra sociedad futura en términos de reconocimiento y ejercicio de derechos? ¿Tendremos limitados, o no, algunos derechos fundamentales en función de la discrecionalidad de quienes gobiernan?

Independientemente de las acciones que se deberán realizar para informar a los ciudadanos y ciudadanas los argumentos para votar por SI a la derogación de los 135 artículos de la LUC, y del resultado del referéndum, parecería que la sociedad civil organizada tiene por delante el desafío de constituirse en un actor de vigilancia para garantizar el derecho efectivo a la libertad de expresión y protesta social pacífica en Uruguay. Y si de aquí en más esos derechos se ejercieran con temor, la solidaridad y la resistencia colectivas también cobrarán nuevos sentidos.

## Bibliografía

Botero, C.; Guzmán, F.; Jaramillo, S.; Gómez, S. (2017). El derecho a la libertad de expresión. Curso avanzado para jueces y operadores jurídicos en las Américas. Guía curricular y materiales de estudio. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Recuperado el 25 de junio de 2021 de: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/El-derecho-a-la-libertad-de-expresi%C3%B3n-PDF-FINAL-Julio-2017-1-1.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2020). Informe técnico sobre el proyecto de Ley de Urgente Consideración a estudio del Poder Legislativo,

<sup>10</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Uruguay, p.2, Uruguay, 2020.



en relación con la restricción de derechos vinculados a la libertad de expresión, el derecho a la información y otras libertades democráticas (privacidad, asociación, reunión y participación política). Recuperado el 25 de junio de 2021 de [https://www.sudestada.com.uy/articleId\\_\\_025b1ba3-becb-4a0c-8ea3-ec169b17bc13/10893/Detalle-de-Noticia](https://www.sudestada.com.uy/articleId__025b1ba3-becb-4a0c-8ea3-ec169b17bc13/10893/Detalle-de-Noticia)

Uruguay. Constitución de la República. (2004). Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas del 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre 2004. Disponible en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Uruguay. Ley N° 19.889 Aprobación de la Ley de Urgente Consideración. LUC. (2020). Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>.

# Derechos económicos, sociales y culturales





# Límites del “malla oro” y desafíos del campo popular

Gabriel Oyhantçabal<sup>1</sup> | Rodrigo Alonso<sup>2</sup>

## Economía política del Uruguay y el “malla oro”

La inserción de Uruguay en la economía mundial se basa fundamentalmente en la exportación de mercancías agrarias. Estas mercancías permiten apropiarse una masa de plusvalía bajo la forma de renta de la tierra (agraria) que compensa la menor productividad y los mayores salarios relativos en comparación con otras regiones del planeta. Así, la renta agraria ha permitido la reproducción en el tiempo de una sociedad cuyas fases de expansión y retracción dependen directamente del precio y volumen de las materias primas exportadas y de la productividad de los capitales agrarios<sup>3</sup>.

En términos estilizados, cuando aumenta la renta agraria Uruguay ingresa en la fase cálida de la acumulación de capital ya que esta se distribuye hacia el resto de la economía con mecanismos tributarios, cambiarios y de precios. Crecen los salarios, se reduce la población obrera sobrante, se amplía el Estado y se montan políticas de contención y transferencias monetarias a la fracción de la clase trabajadora más pauperizada. Por el contrario, cuando se retrae el flujo de renta agraria el capitalismo uruguayo ingresa en una fase fría que exige compensar su caída con otras fuentes: uso de reservas internacionales, endeudamiento externo y, cuando estos son insuficientes, directamente reducción de salarios y del gasto público. En las fases de caída quiebran capitales, crece el desempleo y la porción de la clase trabajadora que está sobrando para las necesidades del capital. Este movimiento suele presentarse en el marco de una situación de crisis y “ajuste estructural”.

Este movimiento oscilatorio de la economía uruguayana en torno a las fases de auge y caída de la renta agraria puede ayudar a explicar las dos fases del último ciclo *batllista* (o progresista): el auge (2005-2014) y el enfriamiento (2015-2019). Estas dos fases, que dicho sea de paso no registraron cambios ni en la conducción económica ni en la composición del Poder Ejecutivo y Legislativo, están directamente relacionadas con el último ciclo de expansión y caída del precio de las *commodities*. Este último *boom* de las *commodities*, impli-

<sup>1</sup> Ingeniero Agrónomo (UdelaR). Doctor en Estudios Latinoamericanos (UNAM). Trabajador docente (grado 3) del departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Agronomía (UdelaR) en régimen de Dedicación Total. Integrante de la Fundación Trabajo y Capital y del comité editorial de Hemisferio Izquierdo. Contacto: gaboyha@gmail.com

<sup>2</sup> Economista. Docente de Facultad de Ingeniería y del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio de la UdelaR. Integrante de la Fundación Trabajo y Capital y del comité editor de Hemisferio Izquierdo. Contacto: rodrigoalonso4@gmail.com

<sup>3</sup> Oyhantçabal, G. y Alonso, R. (2019). “Detrás del extractivismo: economía política del Uruguay rentista del Siglo XXI”, Informe Serpaj 2019.

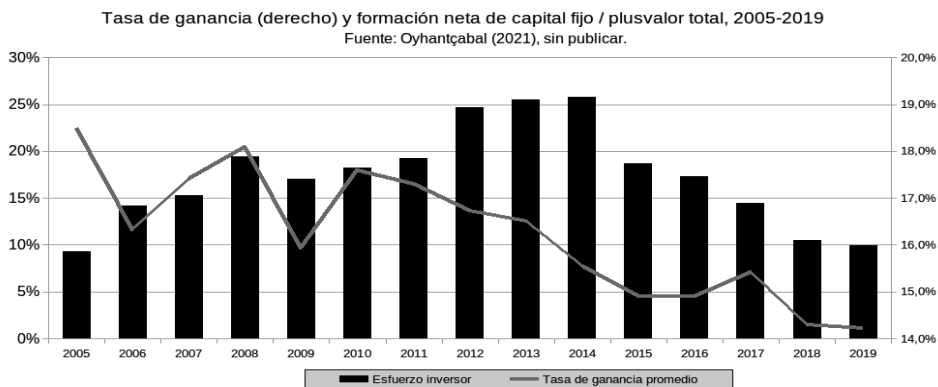
có un incremento de la renta agraria total de 1.100 a 5.000 millones de dólares entre 2005 y 2014, buena parte de la cual se transfirió mediante la sobrevaluación del peso uruguayo. Sin embargo, desde 2015 inició una fase de caída que llevó su magnitud a 3.100 millones de dólares en 2019. Asociado a este ciclo de expansión y caída de la renta agraria se comportó la inversión extranjera directa, que también se expandió hasta 2014, para luego caer sensiblemente.

Sintetizando información que presentamos en el Informe de Serpaj de 2020<sup>4</sup>, el desempeño económico entre 2005 y 2014 fue muy superior al registrado de 2015 a 2019. El crecimiento anual del PBI y del salario real se redujo, en promedio, de un 5% (2005-2014) a un 1% (2015-2019) y en este último tramo el PBI per cápita prácticamente se estancó; la tasa de empleo cayó de 60% (2014) a 56% (2019), mientras aumentó del desempleo de 6% (2012) a 9% (2019); dejó de subir el número de cotizantes en la seguridad social al tiempo que dejaron de bajar la informalidad, la pobreza y la desigualdad de ingresos medida por el índice de Gini. Las reservas internacionales se redujeron un 13% comparando 2019 con 2014, se deterioró el resultado fiscal, pasando de un déficit de entre 0 y 2% del PBI (2005-2012) a casi un 5% (2019), y se incrementó la deuda bruta del sector público de 58% (2014) a 66% (2019) del PBI.

Como muestra el Gráfico 1, este enfriamiento de la economía es consistente con la caída de la tasa de ganancia (de 17,5% en 2010 a 14% en 2019) y con la reducción del esfuerzo inversor (de 25% en 2014 a 10% en 2019), medido el último como la proporción de la plusvalía que se reinvierte. La caída promedio de la tasa ganancia implica, por un lado, una menor apropiación de plusvalía en relación al capital adelantado y, por otro lado, es una señal que desalienta la reinversión de las utilidades.

<sup>4</sup> Alonso, R y Oyhançabal, G. (2020). “El impulso y su freno: batllismo millennial, COVID y proyecto herrero-riverista-ruralista”, Informe Serpaj 2020.

## Gráfico 1



Otra forma de visualizar el estancamiento del esfuerzo inversor es observar la variación de las importaciones de bienes de capital (maquinaria y equipos; y equipos de transporte orientados a la producción). Estas llegaron a un pico en 2014 luego de crecer ininterrumpidamente durante 10 años, para luego estancarse en 2015-2020 en un valor 35% inferior.

Esta situación configura lo que podemos caracterizar como una “huelga de inversiones” en tanto los capitalistas reducen la porción de plusvalía destinada a incrementar las capacidades productivas y mejorar las condiciones tecnológicas del proceso productivo. En otros términos, comienzan a jaquear las bases en las que se sustenta la reproducción de la economía uruguaya.

La contracara de esta huelga ha sido el incremento de los activos en el exterior. Es decir, parte de esa inversión que deja de hacerse en Uruguay se coloca en el exterior, tanto en inversiones productivas como en depósitos, activos financieros (bonos de deuda) e inmobiliarios (tierras, inmuebles). Del primer trimestre de 2015 al último trimestre de 2019 los activos privados en el extranjero se incrementaron un 15% y se ubican en un valor cercano al 50% del PBI anual. Esto sugiere dos hipótesis: (i) durante el auge rentista el capitalismo uruguayo quedó chico para la reinversión de utilidades, a tal punto que un grueso de ellas fue transnacionalizado; (ii) en la fase de estancamiento la fuga de capitales se produce en busca de una rentabilidad que la economía local no puede otorgar.

Fue este contexto de estancamiento de la economía, menor rentabilidad y huelga de inversiones el que propició la victoria de la coalición multicolor en 2019. El gobierno que asumió en marzo de 2020 expresa con claridad el momento antibatllista de los ciclos políticos del Uruguay, que no por casualidad tienen en el herrerismo su tronco político-ideológico, y en Luis Lacalle Pou Herrera Brito del Pinto su conductor. En lo fundamental, la coalición de gobierno condensa los intereses del capital privado en Uruguay, con especial

protagonismo de la burguesía terrateniente agraria y de buena parte de la burguesía industrial y del pequeño capital mercado internista.

Para estos sectores sociales la recuperación del crecimiento económico pasa por un dólar competitivo, el ajuste salarial y la baja de impuestos. En palabras del actual presidente de la República se trata de estimular al “malla oro” que “va en la punta” porque “es el que va a hacer la inversión, va a dar trabajo. Hay que sacarle el lastre al que va a pedalear, al que va a traccionar la economía”<sup>5</sup>. Esta apuesta es la que se expresa en la LUC (Ley de Urgente Consideración, N.º 19.889), la Ley de Presupuesto de 2020 y la Rendición de Cuentas de 2021, que reducen la inversión pública, abren espacios de negocios para capitales privados y debilitan a las empresas del Estado.

Pero, ¿quiénes son los “malla oro” actuales de la economía uruguaya? Juan Geymonat<sup>6</sup> muestra que en 2015 existían en el entorno de las 170.000 empresas. De estas, la cúpula empresarial, que abarca a las 200 empresas más grandes (el 0,1%), explica el 27% de la producción total del país. Si miramos las características de la cúpula, se obtiene que 10 (el 5%) son empresas estatales y que concentran el 29% de la facturación de la cúpula, 85 (42%) son extranjeras y concentran el 35% de la facturación, 84 (42%) son nacionales y concentran el 26% de la facturación y 9 (8%) son asociaciones entre extranjeros y nacionales que concentran el 8% de la facturación<sup>7</sup>.

Estos datos muestran que el capital nacional privado tiene un peso reducido dentro de la cúpula empresarial y que, como muestra Geymonat en el mismo artículo, su peso ha caído desde la década del ochenta, cuando eran el 60% de las 200 empresas más grandes y representaban el 46% de la facturación de este subgrupo. Al mismo tiempo, según datos de Uruguay XXI, el capital nacional ha perdido relevancia en el control de las exportaciones del país. Mientras en 2003 el 76% de las exportaciones correspondían a empresas de capital nacional y el 24% de capital extranjero, en 2018 esa relación se invierte, quedando el capital nacional con apenas 31% y el restante 69% en manos de capitales extranjeros.

El declive del “malla oro” nacional y el consecuente proceso de extranjerización de la economía parece responder a dos procesos interrelacionados. Por una parte, una reconfiguración de las estrategias del capital nacional y, por otra, el incremento de la inversión extranjera directa (IED) que se produjo de la mano del último *boom* de *commodities* cuando Uruguay entró en un ciclo de bonanza que atrajo capitales extranjeros ávidos de altas tasas de rentabilidad y/o activos seguros para colocar sus capitales. De 2005 a 2014 el flujo de IED fue de 20.000 millones de dólares, con un promedio anual de 2.000 millones de dólares. Esa masa de capitales llevó el *stock* de capital extranjero a un total de 33.400 millones

<sup>5</sup> <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/la-mesa/gobierno-descarto-gravar-al-capital-obtener-recursos-la-emergencia-sanitaria/>

<sup>6</sup> Geymonat, J. (2021). Familia y propiedad. Una aproximación a la estructura del poder económico en Uruguay. En Geymonat, J. (Coord) *Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay*. Montevideo, FUCVAM.

<sup>7</sup> Hay 12, que representan el 2% de la facturación, de la que no se tienen datos.

de dólares en 2014 (equivalente a 60% del PBI), cuando en el año 2000 el stock de capital extranjero era diez veces menor.

Esta expansión incluyó la instalación de empresas nuevas, como fue el caso de las plantas de celulosa de UPM y Montes del Plata, así como la adquisición de empresas y activos varios que estaban en propiedad de capitales nacionales (tierras agropecuarias, frigoríficos, molinos, bancos, supermercados, etc.). Como señala Geymonat, el destino de los capitales nacionales desplazados pudo implicar: (i) la reconversión hacia actividades menos atractivas para el capital extranjero, (ii) establecer alianzas con el capital extranjero (copropiedad, representación, etc.), y (iii) la reconversión a formas más rentistas como la compra de bonos de deuda, tierras agropecuarias y de activos en el exterior.

En otros términos, los capitales privados nacionales han pasado progresivamente del liderazgo y la propiedad, al rezago y la gestión asociados a los capitales extranjeros. Lejos parecen estar entonces de “liderar al pelotón”, entre otros motivos, porque perdieron la malla oro. De ahí que para un gobierno liberal, proclive a favorecer a los capitales privados en detrimento de los estatales, la única opción que parece quedar es apostar al liderazgo del capital extranjero, opción que exige competir con otros países para atraer inversiones.

Por otro lado, si miramos el comportamiento de los capitales privados, nacionales y extranjeros, en el contexto de la crisis sanitaria y económica que desató el SARS-COV 2 en 2020, se confirman las limitaciones que tiene una estrategia basada exclusivamente en los “malla oro”. En el marco de la pandemia, la salida de capitales por concepto de inversión de cartera entre marzo 2020 y junio 2021 fue de USD 3.600 millones. Al mismo tiempo, en lo que lleva de duración la pandemia aumentaron sustancialmente los depósitos en la banca. Entre 2016 y 2019 los depósitos en dólares del sector privado se mantuvieron constantes en el entorno de los 18.000 y 19.000 millones de dólares, entre febrero 2020 y agosto 2021 se incrementaron en 4.683 millones de dólares, llegando a un total de USD 24.564 millones<sup>8</sup>. En simultáneo, la formación bruta de capital fijo se mantuvo en el mismo nivel que en 2016-2019 (16% del PBI).

Esto ocurrió en un contexto donde las empresas más grandes no tuvieron malos resultados económicos. Datos de estados financieros presentados a la Auditoría Interna Nación procesados por la consultora EXANTE<sup>9</sup> muestran que, de una muestra que abarca 1.671 empresas privadas, solo un 15% tuvieron resultados negativos y un 53% mejoró sus resultados en comparación con 2019. Vale aclarar que los resultados fueron muy desiguales por sector de actividad, con mayores grados de perjuicio para sectores mercado internistas y buenos resultados para el sector agropecuario y la construcción.

<sup>8</sup> BCU. (2021). Series estadísticas.

<sup>9</sup> EXANTE. (2021). El impacto del COVID en las empresas uruguayas. Análisis de Estados Financieros del ejercicio 2020 publicados en Auditoría Interna de la Nación. La muestra de 1671 empresas representa al 26% de las empresas más grandes que acumulan el 80% de la facturación total.



Un resultado en el mismo sentido muestra la evolución de la recaudación impositiva. Zelko y Vallcorba<sup>10</sup> muestran que, comparando la recaudación de los primeros ocho meses de 2021 con los primeros ocho meses de 2019 (para aislar el efecto pandemia), cayó la recaudación en términos reales de los impuestos asociados a rentas personales, por la reducción de salarios y pasividades, pero, al mismo tiempo, los impuestos asociados al capital y las ganancias subieron en términos reales.

Todo lo anterior muestra que, durante este año y medio de gobierno de la *coalición multicolor*, no mejoró la tasa de inversión y aumentaron los ahorros dentro y fuera de fronteras, al tiempo que la mayoría de las grandes empresas tuvieron resultados positivos y la DGI registró una mayor recaudación impositiva asociada a los beneficios del capital. Es claro que el contexto de incertidumbre que desencadenó la pandemia es un factor clave para entender este comportamiento de los capitales privados, y esto es justamente lo que evidencia la necesidad de dotar de mayor protagonismo al Estado en la planificación y organización de los destinos de la plusvalía socialmente generada.

### Dilemas estratégicos y la cuestión programática

Cómo vimos, la economía uruguaya asume la forma de una dinámica cíclica: de expansión cuando hay buenos precios de nuestros productos de exportación, y de estancamiento y ajuste cuando estos dejan de crecer o caen. Durante la fase de expansión, al estar esta sustentada en la “distribución” de la renta agraria por la vía de la sobrevaluación cambiaria (abaratamiento del dólar o atraso cambiario), se restringe el proceso de diversificación productiva en tanto la baratura del dólar incentiva las importaciones de bienes industriales que desestimulan la producción nacional de dichos bienes. Al mismo tiempo, otro efecto colateral del abaratamiento del dólar es el favorecimiento de la fuga de capitales, ya que obtener dólares para atesorar riqueza en el exterior se vuelve más accesible.

Aún con ese cuadro de fondo, se ha logrado avanzar en la diversificación de la inserción internacional en los últimos años. Destaca el desarrollo de la industria de la celulosa, que hacia 2024 con la puesta en funcionamiento de UPM II será el principal rubro de exportación. A lo que se suma el incremento de exportaciones de servicios no tradicionales, en el que se destaca la venta de *software* y servicios informáticos, que en 2020 alcanzó alrededor de USD 605 millones, superando las exportaciones de cereales para ese año (incluyendo la soja), lo que ubica a Uruguay como el principal exportador de *software* per cápita de la región. Esta nueva realidad permite atenuar los ciclos, así como alcanzar la etapa de estancamiento un escalón más arriba en términos de PBI per cápita, pero no significa un cambio estructural con relación a las condiciones de la inserción internacional de la economía uruguaya y su dependencia de los precios de las materias primas. La apuesta por un proceso

<sup>10</sup> <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/9/un-pobre-desempeno-economico-reflejo-de-las-decisiones-de-politica-economica-adoptadas/>

de diversificación productiva continúa pendiente y requiere de estrategias de desarrollo y despliegue de recursos de mayor envergadura.

En paralelo, el “malla oro” nacional pierde paulatinamente sus posiciones estratégicas en la economía. Ha sido reducido a un tercio de la canasta exportadora, representa apenas un cuarto de la cúpula empresarial y viene siendo desplazado del control de áreas relevantes como la banca, el comercio minorista, los frigoríficos y la forestación. En simultáneo, la lógica económica que parece regir las decisiones del capital nacional se encuentran crecientemente desacopladas de las necesidades del desarrollo nacional, tal como lo muestra la creciente masa de activos que se fugan al exterior y su agudización en el marco de la crisis y la pandemia.

Las dificultades económicas producidas por la pandemia empalmaron con un escenario económico que ya era de relativo empantanamiento. América del Sur, y Uruguay, continúan reproduciendo sus ciclos de expansión y caída, pero con situaciones que parecen agudizar negativamente las fases de baja del ciclo. Tal es el caso de Venezuela, que se enfrenta a una crisis estructural de su modalidad de inserción internacional petrolera. Pero también el caso de Argentina, que se encuentra estancada desde 2011 y ya registra un incremento de la pobreza cercano al 50% de su población; y de Brasil, que no consigue estabilizarse y se encuentra gobernado por una figura que combina el ultraliberalismo económico con la nostalgia de la dictadura militar. Todos estos fenómenos no son ocurrencias de coyuntura ni meros errores de política económica, nos hablan de la creciente inestabilidad de las economías de la región y de la imposibilidad de diagramar una modalidad de inserción económica sostenible e integradora. De fondo aparece la sombra de una neoprimarización radical de la región de la mano de la imbricación con la economía China.

La ausencia de un proyecto de desarrollo nacional, que esté a su vez integrado en un proyecto regional, hace que sigamos atrapados en una lógica de valorización puramente mercantil, que no tiene más proyecto que la satisfacción de la rentabilidad de los capitales. La racionalidad de mercado es una lógica ciega que funciona por automatismos y, por tanto, en sí misma no representa una estrategia de desarrollo.

Ante este escenario cobra fuerza la necesidad de una regeneración programática del campo popular uruguayo que pueda hacer frente a la nueva realidad del país y la región. Es por ello que resulta relevante reactivar el debate en torno a la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Nacional capaz de orientar los esfuerzos nacionales hacia objetivos estratégicos que permitan mejorar los términos de la inserción internacional de Uruguay y las dinámicas económicas internas en materia de eficiencia económica, mayor igualdad y bienestar social.

Este impulso programático debe apoyarse en tres pilares.

## 1) Planificación estratégica para el desarrollo y organización de los recursos nacionales

Cuando un país carece de proyecto estratégico, las grandes decisiones económicas que impactan en el curso histórico de una sociedad están subordinadas a los automatismos de mercado que tienen por ley la maximización de la rentabilidad de los capitalistas individuales. Pero lo que puede ser redituable desde el punto de vista de una empresa o sector en particular, puede no serlo para el conjunto de la sociedad. La ausencia de un proyecto de desarrollo implica que los recursos nacionales estratégicos (el suelo, la fuerza de trabajo, las divisas —dólares—, el conocimiento científico y el conjunto del excedente económico) no se encuentran articulados en función de objetivos país, sino subordinados a las rentabilidades individuales de un segmento minoritario de la sociedad.

Para avanzar hacia una racionalidad económica alineada con un proyecto de desarrollo nacional resulta clave:

1. Fortalecer la capacidad de planificación estratégica y regulación por parte del Estado. Lo que incluye el fortalecimiento de la institucionalidad orientada a tales fines, el desarrollo de masa crítica para el abordaje de las problemáticas del desarrollo y la planificación estratégica, la formulación de planes nacionales de desarrollo, etc.
2. Avanzar en la apropiación y orientación del excedente económico nacional por parte del Estado.
3. La articulación de actores relevantes que incluya a las diferentes palancas estatales, a la Universidad de la República, las empresas públicas y las gremiales más representativas, entre otros.
4. El celo por la organización de los recursos nacionales para las finalidades estratégicas:
  - a) Desestimulando el drenaje de recursos hacia el exterior y el uso de divisas para fines suntuarios.
  - b) Orientando el uso de los recursos extraordinarios, como el caso de la renta del suelo, para fines de desarrollo.
  - c) Avanzando en el carácter redistributivo y promotor del desarrollo de la estructura impositiva por medio de un mayor gravamen al capital especulativo y las ganancias extraordinarias.
  - d) Apuntalando sistemas de financiamiento por medio de una banca orientada al desarrollo.
  - e) El incremento de la eficiencia del aparato público.
  - f) La activación de la fuerza de trabajo inactiva por desempleo o subempleo, que permita aumentar las capacidades laborales nacionales, a la vez que garantizar el derecho al trabajo de la población desempleada.

5. Potenciar el desarrollo de capacidades propias en ciencia y tecnología.
6. La exploración de asociaciones estratégicas entre el Estado y el capital nacional o internacional que promuevan el desarrollo de capacidades nacionales y la densificación de la cadena de valor en Uruguay.
7. La disputa por una inserción internacional que revierta el proceso primarizador, enmarcada en un proyecto de integración regional.
8. El monitoreo de la sostenibilidad ambiental en el corto, mediano y largo plazo.
9. El diseño de una política cambiaria competitiva acompañada de una readecuación impositiva que neutralice los impactos regresivos en materia de concentración del ingreso de un tipo de cambio alto.
10. Revisar la estructura de propiedad de los recursos estratégicos, en pos del mejoramiento de la eficiencia productiva y el esquema distributivo.

## 2) Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica, si bien en sí misma no implica un proyecto de desarrollo ni el aseguramiento del bienestar social, es condición necesaria para el despliegue de un plan de desarrollo de largo plazo. Esto porque su contrario, el desorden macroeconómico, es una de las formas que toma la desestabilización de los proyectos que antagonizan con los capitales privados. La manutención de la inflación en niveles manejables, la previsibilidad del tipo de cambio y su mantenimiento en niveles competitivos, y el control del déficit fiscal, por referir a algunos de los componentes claves de la gestión macroeconómica, resultan una base necesaria para la obtención de los objetivos de desarrollo planteados.

Sin embargo, la estabilización macroeconómica como fin en sí mismo, en ausencia de un plan estratégico que apunte a transformar las bases económicas del Uruguay, usualmente se traduce en políticas regresivas con base en planes de ajuste y compresión de la demanda agregada. El desafío de una apuesta programática para el desarrollo es la articulación entre lo estratégico (el plan de desarrollo) y lo táctico (la estabilidad del proceso económico).

## 3) Bienestar social, igualdad y protección derechos

El tercer pilar remite al fin último que persigue lo programático, que es el bienestar social, lo que incluye la generalización y efectivización de los derechos fundamentales, así como la mejora en la igualdad social en diversas dimensiones como la socioeconómica, la de género y la territorial.

En este pilar aparecen aspectos específicos a desarrollar tales como:

- a) Una política salarial que vaya más allá de la negociación colectiva y se proyecte sobre el aseguramiento de los bienes y servicios que constituyen el salario agregado de la economía.
- b) Una política de empleo que active los recursos laborales ociosos por el desempleo a la vez garantice el derecho al trabajo, resituando al trabajo como un elemento central de la ciudadanía efectiva de las personas.
- c) Financiamiento de políticas como el Sistema Nacional de Cuidados, el acceso universal al espacio urbano (vivienda y servicios asociados), la educación y la salud pública.
- d) Planificación de la distribución territorial de los beneficios económicos.

Lejos de pretenderse como un programa acabado y de probada consistencia, el desglose presentado representa un esbozo primario para aportar al necesario debate programático del campo popular uruguayo.

Es importante dejar sentado que estos elementos cargan con las limitaciones propias de estar elaborados desde la óptica nacional, siendo que la naturaleza del modo de producción capitalista y las contradicciones que alberga son de carácter mundial. En última instancia, el proyecto estratégico debe tener como horizonte la construcción de una sociedad superadora del capital como organizador de la vida, lo que implica sentar las bases de una nueva forma de sociabilidad que necesariamente será mundial y no únicamente nacional.

# El derecho a debatir la desigualdad y a decidir sobre la economía

Juan Geymonat<sup>1</sup>

## El mito meritocrático

La desigual distribución de los recursos en una sociedad suele ser parte del paisaje social. Algo que aparece como dado y naturalizado. La desigualdad es acompañada de un relato de legitimación a menudo asociado con la meritocracia. Esto es, con la idea de que las diferencias sociales van de la mano con las diferencias individuales, con esfuerzos diferenciales de las personas o con aportes distintos a la sociedad. Este relato legitimador ha calado fuerte en nuestra sociedad y en especial en el actual contexto político. Quizás una de las manifestaciones más ilustrativa de ello fue el discurso pronunciado por Gabriel Capurro en la Rural del Prado en 2020<sup>2</sup>, donde aludió a que la igualdad no era posible por la diferencia de aptitudes entre las personas, algo propio de la naturaleza humana. Pero también este relato ha permeado en la opinión pública. La última Encuesta Mundial de Valores para Uruguay permite apreciar que un 45% de la población piensa que la pobreza se debe a una falta de voluntad del pobre.

Como todos los relatos ideológicos, este también se construye sobre una parte cierta. Vista en perspectiva histórica las sociedades capitalistas son la forma de organización social existente que más facilita la movilidad social. Pensemos en sociedades estamentales o esclavistas, donde el lugar de nacimiento determinaba de forma total el lugar que se ocupaba en la sociedad. Visto desde ese ángulo las sociedades capitalistas, fundadas sobre la libertad formal de los individuos y su igualdad ante la ley, son una maravilla en términos de movilidad. Pero esta formalidad oculta otros aspectos que suceden de hecho y aquí es donde el velo comienza a deslizarse. Las posiciones más elevadas en cuanto a ingreso y riqueza en una sociedad como la nuestra no son necesariamente el producto del esfuerzo individual. Intervienen allí aspectos como la familia en que se nace, la riqueza acumulada anteriormente, la pertenencia o no a un hogar heredero<sup>3</sup>. De esta manera, aún cuando se defiende la meritocracia como organizador de la estratificación social, hay que aceptar que

<sup>1</sup> . Docente del Programa de Historia Económica y Social y del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Integrante del colectivo Hemisferio Izquierdo.

<sup>2</sup> “Es claro que todas las personas somos distintas, tenemos objetivos de vida distintos, condiciones, aptitudes. A todos nos gustaría ganar lo que ganan Messi, Suárez, Cavani pero no somos Messi, Suárez ni Cavani. Somos diferentes y eso de alguna manera determina que los ingresos también son diferentes” (Discurso de Gabriel Capurro en la rural del Prado 2020).

<sup>3</sup> Al respecto ver Lasarga, Evelin: “Incidencia de la herencia en la distribución de la riqueza en Uruguay” en Geymonat, Juan (Coord): Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay. Fucvam, 2021.

la realidad tampoco responde íntegramente a este parámetro. Pero quizás la mejor forma de argumentar esta cuestión se logre al mirar el vértice superior de la pirámide: las personas con mayores ingresos y riqueza acumulada.

### Desigualdad y clases sociales

Los estudios del economista Mauricio De Rosa<sup>4</sup> ayudan a tener una mirada detallada de este sector de la sociedad. En particular, De Rosa pone el foco en el 1% de la población que concentra mayor cantidad de ingresos. Estos ingresos equivalen a todo el ingreso del 50% de la población más pobre sumada. Por lo que de aceptar que el esfuerzo individual es el que está atrás de tamaña diferencia, habría que aceptar que existen superhombres en la sociedad, cuyo esfuerzo no duplica ni triplica al del ciudadano/a uruguayo/a promedio, sino que es 30 veces superior.

Al observar de dónde provienen esos elevados ingresos De Rosa se encuentran con que buena parte de ellos proviene de ingresos por conceptos de rentas de capital a diferencia de lo que sucede en el 99% restante de la población, donde la fuente de ingresos está fuertemente concentrada en ingresos por conceptos de salarios, jubilaciones o pensiones.

Esto no quiere decir que las diferencias salariales no existen o que son irrelevantes para la desigualdad. En todo caso, de lo que se trata es de volver mirar algo que las ciencias sociales han dejado de lado con bastante liviandad: las clases sociales. De esta forma para tratar de explicar la elevada desigualdad no hay más remedio que meterse con la estructura de clases de una sociedad, con aquellos grandes grupos que se diferencian por la propiedad o no de los medios de producción.

¿Qué sabemos de la clase propietaria? Bastante poco. Para empezar podríamos decir que la clase propietaria es un grupo bastante heterogéneo, aunque muy concentrado. Para tener una idea, si miramos la estructura de propiedad de la tierra nos encontramos con que 40 empresas concentran una superficie de tierra equivalente a 19.185 productores familiares<sup>5</sup>. Por otro lado, si ampliamos la lupa al conjunto de la economía nos encontramos con que 200 empresas de un total de más de 167.000 explican el 27% del valor total de la producción del país. De esta manera, cuando decimos que hay que mirar a la clase propietaria para entender una parte central del problema de la desigualdad, nos estamos refiriendo en esencia a un grupo pequeño y muy concentrado de aquel conjunto.

<sup>4</sup> Véase entre otros De Rosa, Mauricio, “La desigualdad en el centro” en Geymonat, Juan (Coord): “Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay”. Fucvam, 2021.

<sup>5</sup> Oyhançabal Benelli, Gabriel, “Los dueños de la tierra (y de la renta) en Uruguay, 2000-2020” en Geymonat, Juan (Coord): Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay. Fucvam, 2021.

## El gran capital en la economía nacional y su estructura

Cuando se pone el foco en la estructura de propiedad de las grandes empresas de la economía se obtiene el panorama retratado en la tabla 1.

**Tabla 1: Las 200 mayores empresas según origen del capital en 2015**

	Porcentaje de empresas en las 200 más grandes	Porcentaje de ventas de las 200 más grandes
Nacionales	42%	26,0%
Extranjeras	42,5%	34,8%
Asociadas (Nac. y Ext.)	4,5%	8,0%
Estatales	5%	29,1%
Sin dato	6%	2,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Anual de Actividad Económica.

Allí puede verse cómo una buena parte de la cúpula empresarial se encuentra extranjerizada. Fenómeno que ha avanzado fuertemente en las últimas dos décadas. En comparación con las empresas privadas nacionales, las extranjeras tienden a ser más grandes. Se trata de capitales más concentrados con mayor nivel tecnológico y mejores redes de comercialización y financiación. De esta forma, la entrada de capitales extranjeros tiende a desplazar a los capitales nacionales a sectores menos rentables o subsidiarios a la lógica de acumulación de los foráneos. Algunos, los menos, logran algún tipo de asociación en la propiedad para seguir subsistiendo, pero en líneas generales y a diferencia de lo ocurrido en otras etapas de la historia económica nacional, el capital extranjero tiende a dominar el 100% de las empresas donde opera.

Los capitales foráneos tienden a su vez a insertarse en sectores de alto dinamismo y claves para el desarrollo económico y esto se traduce en la extranjerización de algunos sectores importantes. La banca privada por ejemplo, pasó luego de los 80, y a pesar de una breve y pequeña participación nacional a fines de la década del 90, a manos extranjeras en su totalidad. El sector exportador de bienes pasó a estar determinado en más de un 70%<sup>6</sup> por el accionar de capitales extranjeros. El comercio minorista de alimentos en grandes superficies ha corrido por la misma senda. La generación de energías renovables, de la que nos jactamos como logro soberano, depende en un 65% de capitales extranjeros, y la lista podría seguir.

<sup>6</sup> Uruguay XXI “Boom de IED en Uruguay y su impacto en las exportaciones de bienes” Documento de Trabajo N°13. Montevideo: Departamento de Inteligencia Competitiva Uruguay XXI, 2019. Recuperado de <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/c75329ad68c4170a631ef87f864c37d3515fc48d.pdf>



La extranjerización de la economía coloca un conjunto de problemas relativamente nuevos. En primer lugar este fenómeno tiende a estar relacionado con la suscripción de tratados de inversión con terceros países y en algunos casos puntuales con concesiones impositivas, que dejan en suspenso las posibilidades soberanas sobre una parte del accionar de estos capitales. Por otro lado, la dependencia del país con el ingreso de estas inversiones obliga permanentemente a bregar por su permanencia. Los capitales tienen grandes facilidades para moverse en un mundo y una región global, y los estados grandes dificultades para retenerlos. Por lo que cualquier cambio en la región respecto a niveles salariales y precios internos, se transforman en una presión más para la política nacional.

Volviendo ahora a la porción nacional del gran capital, puede observarse una participación importante del Estado en la magnitud de ventas de las principales empresas de la economía. El Estado gestiona empresas gigantes, verdaderos traccionadores de la economía como UTE, ANTEL o ANCAP. Pero más allá de las empresas públicas, existe un grupo de capitales nacionales privados que controlan un segmento importante de las grandes empresas de la economía. Estas empresas en su enorme mayoría tienden a ser empresas cerradas, que no cotizan sus acciones en bolsa. Esto hace que no estén permanentemente variando de propietarios. Asimismo, el paquete accionario de estas grandes empresas nacionales tiende a estar concentrado en pocos accionistas; y estos pocos accionistas tienden a su vez a estar emparentados familiarmente. El capital nacional en Uruguay es un capital fuertemente organizado en torno al control y la propiedad familiar de las empresas.

Aquí, nuevamente, el ideal meritocrático es puesto en suspenso. Ya que el modelo de capitalismo familiar, imperante en sociedades como la nuestra, lleva incluso a que la gestión de las empresas recaiga no en los individuos de mayores capacidades y aptitudes, sino en los miembros del linaje familiar controlante. Por último, buena parte de estas descendencias empresariales tienden a relacionarse y conformar vínculos familiares entre sí, debido a su adscripción a círculos de socialización comunes. Por lo que este nivel relativo de endogamia tiende a profundizar aún más la desigualdad en la distribución de la riqueza.

A esta forma particular de estructura del gran capital nacional hay que agregar su tendencia a la conformación de grupos económicos. Esto es: a que un grupo familiar controle varias empresas, a veces relacionadas entre sí y a veces sin ningún tipo de relación técnica. Si tomamos las grandes empresas de propiedad nacional que forman parte de la tabla 1, podemos observar que al menos el 90% se encuentra integrada a la cartera de negocios de un grupo económico. La existencia de grupos económicos familiares es algo típico de los países latinoamericanos. Esta estructura lleva a niveles aún más elevados de concentración de la propiedad, desde el momento en que un mismo grupo propietario no se limita al control de una sola empresa, sino a la propiedad de varias. Por otro lado, buena parte de estos grupos económicos opera en distintos sectores de actividad, por lo que sus posibilidades de adaptación a cambios en el contexto económico, o a malos desempeños en una empresa particular, es mayor que la de otros capitales pequeños o ligados a una sola empresa.

## La desigualdad y los malla oro: ¿motores de crecimiento?

El avance del capital extranjero, mencionado más arriba, ha impactado en el desarrollo del capital nacional. La tendencia, por parte de los grandes grupos económicos nacionales, ha sido a replegarse ante el avance extranjerizador en algunos sectores. El período actual, más allá de la pandemia, ha mostrado grandes incentivos para los grupos nacionales en transformar su cartera de negocios en una línea más rentística (asociada al manejo de propiedades inmobiliarias y agropecuarias) y financiera<sup>7</sup>. La enorme concentración de depósitos uruguayos en el exterior parece mostrar algo de este fenómeno<sup>8</sup>. De esta forma, el capital nacional se encuentra en una etapa de repliegue y pérdida de control de algunas poleas centrales del andamiaje económico nacional, pero no se ha empobrecido.

Ante este contexto general, el discurso oficial sostiene la necesidad de no gravar los altos ingresos para no asfixiar la inversión productiva y el crecimiento, ya que el crecimiento económico es visto como la única fuente posible de reducir la pobreza. Nuevamente, existe en este relato algo de cierto y algo distorsionado. Es cierto que el crecimiento económico, la multiplicación de bienes y servicios, es parte de una necesidad para mejorar los estándares de vida. El problema es que el incremento de la desigualdad para dicho cometido no supone más que el empobrecimiento relativo de una parte de la población en relación a la cantidad de bienes y servicios acaparados por los sectores de altos ingresos. Incluso, de producirse el crecimiento económico, no es tan claro que su impacto residual pueda ser absorbido de igual forma por todos los sectores<sup>9</sup>. En tal caso el discurso se transforma en algo de nunca acabar: necesitamos siempre crecer para mejorar las condiciones de vida de la población, pero para crecer necesitamos ser desiguales.

Por otro lado, la apuesta al “malla del oro” parece compleja en función de la dinámica establecida entre los grandes bloques de la clase propietaria. No gravar a los capitales, ni a los altos ingresos asociados a la propiedad del capital, seguramente sea beneficioso para el desarrollo de esos grupos empresariales, pero no es tan claro que eso se traduzca en inversión productiva nacional. Es muy probable que en el marco de un incremento de la competencia con el capital extranjero los grandes grupos nacionales opten por inversiones seguras y por la colocación financiera de sus activos, antes que por una cruzada productivista. La historia reciente parece sostener esta hipótesis.

## El derecho a decidir sobre la economía

La tesis liberal respecto al dejar hacer parece estar hoy día más vigente que nunca. Sin anteponer soluciones de antaño a temas de extrema complejidad como la relación entre crecimiento y desigualdad, me animo a decir simplemente que la democracia no debería

<sup>7</sup> Ver Geymonat, Juan, “Grupos económicos industriales: adaptación en un contexto de apertura y liberalización (1980-2015)”. Biblioteca Plural-UdelaR. 2021

<sup>8</sup> Ver <http://www.aebu.org.uy/noticias/24565>

<sup>9</sup> Piketty, Thomas. “Capital and ideology”. Harvard University Press, 2020.

terminar donde empieza “lo económico”. Por el contrario, las reglas de juego que generan y reproducen elevados niveles de desigualdad deberían poder ser parte del debate público y con ello, necesariamente, las reglas de juego económico. Desde el momento en que la generación de riqueza es un fenómeno propio de una determinada sociedad, su discusión no debería ser enteramente una cuestión privada. Poner la riqueza generada y acumulada como problema sobre la mesa de la discusión democrática parece ser parte de una agenda todavía poco instalada pero de gran necesidad para pensar una política de desarrollo ciudadana.



Foto: Rebelarte

## Precarización de la vida, crisis de la presencia

P.R.O.F.A.S.

197

El presente artículo ha sido escrito después de transitar prolongados períodos de cierres y reaperturas de las instituciones educativas desde que, en marzo del 2020, se desató la pandemia del Covid 19. Es decir que quienes trabajamos en estas hemos habitado la virtualidad, la presencialidad con restricciones y la presencialidad plena. Cada uno de estos escenarios implicaron e implican distintas demandas y formas de desplegar nuestro trabajo, tanto en lo material como en lo emocional.

Compartimos con nuestros estudiantes y sus familias experiencias que reconfiguraron las relaciones educativas. Compartimos con otros colectivos docentes y de trabajadorxs la alteración súbita —y probablemente permanente— de nuestras condiciones laborales. Las tramas vinculares se vieron atravesadas por situaciones inimaginables y muchas recién empiezan a visibilizarse. De esto se desprende que el planteo que bosquejaremos es una fotografía inconclusa respecto a lo transitado en los hogares y en las aulas en relación al “acto educativo”. Otro tanto ocurre con la reconfiguración del pacto patriarcal, problema sobre el que venimos pensando las feministas en nuestros espacios de encuentro.

Abordaremos tres dimensiones que entendemos claves para problematizar la *educación en pandemia*: la precarización de nuestras condiciones de trabajo y de nuestras vidas que implicó el pasaje de la presencialidad a la virtualidad; las implicancias pedagógicas-afectivas de la virtualidad, que exceden al mero problema de la conectividad; el aumento del control sobre nuestras vidas y profesión bajo el discurso de la laicidad entendida como neutralidad que desprofesionaliza la docencia y pretende imponernos un *estilo de vida* buscando una impronta apolítica y prescindente de lo social, ya que también somos juzgades por lo que compartimos en nuestras redes.

### La precarización de la vida

La virtualidad y el teletrabajo en general invisibilizan los contextos y cuerpos reales, universalizan condiciones y niegan diferencias. La decisión de suspender la presencialidad en la educación y el pasaje obligatorio a lo virtual no tuvo en cuenta que el cuerpo docente de educación secundaria está integrado mayoritariamente por mujeres en edad reproductiva. Un 60% de dichas profesoras tienen al menos un menor a cargo y casi para el 50 % ese menor no ha alcanzado los trece años de edad<sup>1</sup>, es decir, niñas y adolescentes en etapas escolares y liceales que también debieron cumplir con las exigencias de la virtualidad mientras transitaban un tiempo extraordinario marcado por la incertidumbre y la angustia.

El teletrabajo se superpuso a las tareas de reproducción de la vida en el mismo espacio físico y temporal. Ni la pandemia ni la virtualidad nos afectó a todes por igual. En un contexto de “normalidad” (con instituciones educativas y recreativas en funcionamiento) el trabajo no remunerado en el hogar para una familia con hijos menores de 6 años asciende en promedio a 55 horas semanales en el caso de la mujer, mientras que en los varones es de 28 horas<sup>2</sup>. Sin lugar a dudas estas horas se vieron incrementadas en el contexto de pandemia debido a las medidas de aislamiento preventivo, el cuidado de personas consideradas “población de riesgo”, las medidas de higiene adoptadas en los hogares, el acompañamiento a las tareas escolares y liceales junto al sostén afectivo que demandó este tiempo. Desde los feminismos hemos logrado revalorizar y politizar estas tareas al considerarlas como trabajo, y fundamentalmente como el trabajo esencial que sostiene la vida, aspecto que la pandemia ha dejado más que evidente.

Nuestro espacio doméstico se transformó en el medio de producción desde donde desplegamos nuestra fuerza de trabajo. Esto implicó, por un lado, aportar prácticamente todos los insumos materiales para sostener la “educación virtual” y, por otro, trasladó las tensiones y el desborde de emotividades a nuestros hogares. Todo bajo el mismo techo.

<sup>1</sup> Recuperado de: [https://cooperativacomuna.uy/wp-content/uploads/2019/10/CartillaComuna\\_02 -1.pdf](https://cooperativacomuna.uy/wp-content/uploads/2019/10/CartillaComuna_02 -1.pdf)

<sup>2</sup> Los datos sobre uso del tiempo corresponden a la medición del 2013 que se realizó a través de un módulo extraordinario de la Encuesta Continua de Hogares (Batthyány, 2015).

La teleeducación aplanante y solitaria necesitó de nuestras casas, dispositivos, internet, silencio de nuestros convivientes, detenimiento de nuestras rutinas domésticas ahora superpuestas a suplir la ausencia de las aulas.

Mientras todo eso se implementaba, las autoridades de la educación se concentraron en diseñar una serie de reformas diseminadas en supuestos planes piloto, rebajar horas en varios cargos de docencia indirecta, recortar horas de coordinación, cerrar grupos y planes, generando que muchos docentes no tuvieran trabajo y por ende quedaran sin cobertura de salud.

La precarización de la tarea docente no se originó con la pandemia, pero se intensificó notablemente a raíz de esta. Nuestra profesión está atravesada por los discursos eufemísticos del compromiso y la vocación, a través de los que se pretende que sacrifiquemos nuestro tiempo, nuestros espacios íntimos, recursos propios y salud mental para sostener la apariencia de cierta “normalidad” y obtener resultados de éxito que legitimen las políticas de turno. El trabajo no pago tampoco es una novedad, previo a la pandemia se calculaba que el porcentaje de tarea no paga que implica nuestra profesión orbita entre un 15% y un 25%.

### La imposición de la virtualidad

La pretendida ficción de *la escuela en casa* o *el liceo en casa* implicó una relocalización del espacio educativo donde nuestras casas y nuestros recursos debían recrear el vínculo pedagógico.

Nos preguntamos si es viable seguir hablando de educación cuando la presencia, el gesto, la mirada, el *rostró*<sup>3</sup> del otre desaparece, cuando la relación educativa está mediada por dispositivos y anonimatos.

Nuestro trabajo habitual implica contemplar la heterogeneidad de aprendizajes que se nos presentan dentro de cada aula. En el transcurso de nuestras clases procuramos ir conociendo esas individualidades elaborando un “mapeo grupal” que nos sitúa junto a los estudiantes. Tarea que no resulta fácil debido, entre otros obstáculos, a la superpoblación estudiantil —creciente año a año en muchos liceos— que impide conocerles con mayor detenimiento. Las instituciones educativas invisibilizan la diferencia y la pretendida educación virtual se interpuso aún más sobre lo singular, colonizando —a través de consignas estandarizadas— las particularidades de cada estudiante y de cada grupo.

Creemos que la educación implica necesariamente una relación que es dialógica, que es presencia, en la que la existencia del otre pueda irrumpir, desafiar, resistir... es territorio de disputas en el que se juegan continuidades, pero también rupturas. Las formas que la educación ha cobrado en la virtualidad anulan casi por completo las posibilidades de este diálogo, de este encuentro que es desencuentro al mismo tiempo.

<sup>3</sup> Levinas, E. (1977). *Totalidad e infinito. Ensayo sobre la exterioridad*. Salamanca, Sígueme.

Ni ellos ni nosotros fuimos consultados sobre si esto era lo que necesitábamos, o si lo podíamos asumir, o si nos generaba situaciones de estrés, angustia, tensiones familiares, asfixias afectivas. Se construía una ficción sostenida mediáticamente por la idea de que los adolescentes eran “nativos digitales” y que se encontrarían cómodos sentados largas horas frente a una pantalla (que en la mayoría de los casos era la de un celular), sin ver a sus compañeros, sin salir de sus casas, sin moverse, “atendiendo” una “clase”.

Si bien las implicancias pedagógicas de la virtualidad exceden de sobremanera al problema de la conectividad y acceso a dispositivos adecuados, es importante recordar que durante el período de suspensión de clases no hubo ninguna entrega extraordinaria de dispositivos por parte del Plan Ceibal y que tanto estudiantes como docentes de bachillerato nunca fueron destinatarios del otorgamiento de equipos. A su vez la exposición a la que fueron sometidos los adolescentes no fue puesta en discusión. Muchos tuvieron que grabarse y enviar videos a docentes, sus celulares personales fueron otorgados a adultos, cuando sabemos que en el sistema siguen trabajando acosadores, que han sido denunciados en varias ocasiones. Para las niñas y adolescentes implicó una sobrecarga extra al tener que asumir, muchas veces, tareas de cuidado de sus hermanos u otros familiares en simultaneidad a su rol como estudiantes.

El “liceo en casa” implicó también una sobreexigencia a las familias. A las desigualdades económicas se sumaron las diferencias en el capital cultural de cada una de ellas para poder acompañar y motivar cualquier proceso de aprendizaje. En este sentido, las desigualdades de conectividad y accesibilidad son tan solo la punta del *iceberg*.

### La vigilancia y el pretexto de la laicidad

Simultáneamente se profundizaron los controles burocráticos sobre nuestro trabajo con supervisiones sistemáticas y superpuestas de las direcciones liceales y las inspecciones sobre las libretas digitales (donde nos han impuesto registrar nuestro trabajo) provocando una especie de “colonización administrativa y burocrática” del tiempo de trabajo, teniendo como resultante un creciente control de sus (*nuestras*) actividades profesionales (Hargreaves, 2005).<sup>4</sup>

Esta agudización del rol fiscalizador del Estado sobre la tarea docente también se expresó en el reflatamiento del debate mediático sobre la laicidad. Pueden señalarse algunos sucesos que entre el 2019 y el 2020 vienen tomándose como argumento para éste. La orden del Consejo de Educación Secundaria exigiendo el retiro de pancartas colocadas por gremios estudiantiles en las fachadas de diversos liceos, la proliferación de llamados de atención a docentes por el contenido de sus clases, siendo explícito en muchos casos el malestar de algunas familias en relación a los temas vinculados con educación sexual y

<sup>4</sup> Hargreaves, A. (2005). *Profesorado, cultura y posmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*. Morata

género. Entre los argumentos que se manejan en la polémica mediática, y por parte de las autoridades para las prohibiciones, se habla de “lesiones a la laicidad” y “proselitismo político”. Desde algunos sectores se solicita mayor control sobre los docentes, así como sobre los contenidos que se dan en el aula. Algunas expresiones de esta “ofensiva conservadora”<sup>5</sup> son el movimiento “A mis hijos no los tocan” y el proyecto de restricción de la educación sexual y la propuesta de la bancada del Partido Colorado para la conformación del denominado “Consejo de Laicidad”.

Existe una apelación explícita a la regulación de las prácticas docentes y se aprecia cierto cariz judicializante<sup>6</sup> para el tratamiento de la cuestión de la laicidad y de las prácticas que en tal sentido son observadas. Los episodios ocurridos en colegios privados donde al menos dos maestras fueron despedidas por el contenido que subían a sus redes sociales dan cuenta de ello y del recrudescimiento del pacto patriarcal que apela a un estilismo de vida moralizante y conservador en el ámbito educativo.

Aquí hay un currículum oculto de la institución educativa: hay una enseñanza sobre qué es ser mujer y qué es ser hombre, tanto en los discursos de empleadores, familias denunciadoras, autoridades, como en medios masivos. Esto se refleja también en las prácticas de mantener abusadores en el sistema y despedir mujeres que no se ajustan al modelo patriarcal, sumisas y obedientes, que no disponen de sí mismas, que no gozan de su cuerpo, que no desean, que no se expresan libremente. Hay un juzgamiento y un castigo ejemplarizante y disciplinador.

### Más que cierre, nuevas preguntas...

En el momento, seguramente, más extraordinario y traumático de nuestras vidas, y la de los estudiantes, seguimos sosteniendo la máquina, ¿a costa de qué? ¿por qué no se pudo parar? ¿qué era lo que había que seguir sosteniendo? El postergar todas esas preguntas fue dejando lugar a la pérdida de sentido de lo que hacíamos y sostuvimos, con la consecuente angustia que eso provoca. Mientras tanto el teletrabajo en el espacio doméstico se convertía en un experimento que acrecentaba los niveles de explotación/precarización. La pandemia evidenció, como nunca antes, la necesidad de los otros, de la interdependencia, de los vínculos. Como efecto de la emergencia sanitaria el Estado aprovechó para adoptar medidas que agudizaron su control. Como los docentes somos abrumadoramente mujeres, decimos: se multiplicó la vigilancia sobre nosotras y es nuestra voz la silenciada como interlocutoras válidas para pensar en cómo gestionar un momento tan complejo.

<sup>5</sup> Viscardi, N., Rivero, L., Flous, C., Zunino, M., & Habiaga, V. (2021). La educación (sexual) en disputa: un análisis del campo educativo como escenario de luchas por los derechos de género en el Uruguay de hoy. *Ejes De Economía Y Sociedad* ISSN 2591-4669, 5(8). <https://doi.org/10.33255/25914669/584>

<sup>6</sup> Teniendo en cuenta además la conformación que se propone para tal Consejo, en tanto solo la Facultad de Derecho es convocada para su integración.



## Expresar y Castigar

Colectivo docente agremiado APSJ-FeNaPes integrado por docentes del liceo N°1, N°2, N°3, liceo de Libertad y Unidad Penitenciaria “Penal de Libertad”. Departamento de San José, Uruguay.

El veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, catorce profesores y una funcionaria de servicio del liceo Nro. 1 (Departamental) de la ciudad de San José fuimos notificados, vía telefónica, que estábamos separados de nuestros cargos; con la retención del cincuenta por ciento de nuestros haberes e inicio de un sumario administrativo. Además, la prohibición de entrar a ningún centro educativo de enseñanza media durante seis meses mientras estuviéramos con la medida cautelar.

El motivo de esta intención punitiva o castigo fue sacarnos unas fotos fuera y dentro del liceo (en el turno nocturno y en recesión, por lo tanto, no había estudiantes) contra la campaña “*Vivir sin Miedo*” lanzada por el entonces senador de la República Jorge Larrañaga, que promovía un plebiscito de Reforma Constitucional en las elecciones nacionales de octubre de 2019. Las mismas fueron sacadas la noche del 23 de octubre, unas horas antes de la veda electoral, con el objetivo de incorporarlas a la página web de nuestra Federación de Profesores. Es importante agregar que de esta campaña de nuestro sindicato participaron docentes de todo el país, muchos de ellos en sus lugares de trabajo y jamás fueron denunciados por las direcciones liceales correspondientes.

Esas fotografías constituían un quehacer sindical, conformaban el plan de acción definido por la Convención de Trabajadores PIT-CNT y nuestro sindicato la FENAPES en relación a un hecho de relevancia social asociada a un proyecto de reforma constitucional donde se entendía que afectaba las libertades y garantías personales, respecto de la cual el movimiento sindical en su conjunto había tomado posición. Lo que entendemos es nuestro derecho a la libertad de opinión y expresión de pensamiento en el marco de la libertad sindical, referidos a nuestra integridad como ciudadanos y a temas irrenunciables de una sociedad libre y democrática. Así es concebida por la OIT y la Corte Interamericana de Derechos Humanos “*la libertad de opinión y expresión constituye una de las libertades civiles básicas, esenciales para la normal expresión de los derechos sindicales*”.

La directora de la institución, Miriam Arnejo; y la subdirectora del turno nocturno, Soledad Britos; realizan una denuncia en nuestra contra por las citadas fotos, aduciendo supuesta violación a la laicidad en un primer momento. Aclaremos esto último, ya que la carátula luego cambia a violación de la prohibición de proselitismo en las instituciones educativas públicas.

Nosotros nunca nos enteramos de la denuncia realizada por la directora Arnejo, no fuimos informados en forma alguna, y continuamos trabajando el resto del año 2019 y el 2020 sin problema, ni con información de lo que se nos estaba acusando.

La directora, en mayo de 2021, y con el cambio de autoridades ya realizado, solicita que se le notifique la resolución de su denuncia, ya que, según ella, no le habían respondido al respecto. Ese hecho provoca que se reabra nuevamente nuestro caso, a pesar de la resolución y decisión del Consejo anterior; que fue la de archivar el expediente. Se están recalificando los hechos en sentido opuesto a lo considerado y resuelto anteriormente, violentando nuestro derecho a la seguridad jurídica.

Nosotros estábamos tranquilos, confiados y con la certeza que todo estaba resuelto y nunca pensamos que esto se iba a cambiar, revisando e ignorando una resolución firme tomada por las autoridades competentes; por el mero hecho de tener una visión filosófica y política diferente, no pasa la más mínima prueba de legitimidad desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Se desconoce el artículo 170 de la Ordenanza 10 que prohíbe el doble juzgamiento por un mismo hecho.

Acá observamos una irregularidad importante porque en una primera instancia no “encontraban” el acta labrada en marzo de 2020.

El 10 de octubre de ese año fuimos notificados por primera vez por Jurídica de Secundaria, y comienza un largo peregrinar por instructores, abogados y mucha presión hacia nosotros. En esa primera instancia fuimos quince docentes y una funcionaria a declarar, ya que también era denunciado un compañero nuestro que se había sacado la foto en el local sindical de FeNaPes, pero Arnejo interpretó que lo había hecho en la sala de profesores del liceo 1.

Con respecto a esto último debemos informar que cuando se realiza la inspección ocular por parte de Secundaria, obviamente, no encontró el lugar que este compañero se sacó la foto; pero nunca fueron a corroborar si en verdad era en el local sindical. Incluso se le informó al instructor (cuando inspeccionó los espacios del liceo) de algunas pintadas que había en el liceo sobre “*SI a la Reforma*” y no mostró interés al respecto.

En forma extraoficial supimos que la resolución de la Dirección General de Secundaria estaba pronta en diciembre de ese año. No obstante, recibimos la misma tres días antes del comienzo de las clases, el 25 de febrero del 2021.

Estamos hablando que a tres días del comienzo del año lectivo se nos avisa que tenemos que abandonar nuestros cargos por un lapso de seis meses.

Es muy difícil compartir lo que sentimos en ese momento, fue un impacto muy fuerte, incertidumbre, dolor, sobre todo para compañeros que se encontraban trabajando en sus liceos, y se tuvieron que retirar al momento de la notificación, cual delincuentes. Fueron situaciones muy tensas las vividas, no solo para nosotros sino también para nuestros compa-

ñeros de trabajo, que padecieron la gravedad de la situación como suya; además de generar un clima institucional hostil.

El perjuicio fue moral, profesional, emocional, laboral, económico, social, familiar entre otros.

Fueron seis meses muy agobiantes, de buscar apoyos, de entrevistas con actores sociales y políticos, pero también de recibir el cariño interminable de muchísimos compañeros, colegas, amigos, alumnos y exalumnos, familiares, trabajadores integrantes del PIT-CNT; no solo de nuestro departamento, sino de todo el país. Esas muestras de afecto, solidaridad, apoyo, empatía nos impulsa a continuar, pero sobre todo es de destacar la contención, la unión del grupo conformado por los docentes sumariados que aunamos la fuerza para seguir en la lucha y de ser resilientes.

El daño que hizo esta gente fue mayúsculo, ya que, como primera medida, además del sumario, lo acompañan con una medida cautelar desproporcionada y cruel si lo asociamos al hecho remitido: unas fotos que ya estaban como prueba, que no negamos que nos las sacamos, y que no podíamos alterar, ni era peligroso para las instituciones a la cual trabajamos ni para nuestros estudiantes. De la Dictadura para acá, no ha habido una medida punitiva tan grave como esta. La decisión sumarial tomada es contraria a la noción democrática y pluralista de la libertad sindical, en tanto amputa a la organización el derecho a pronunciarse en el terreno cívico y por cuestiones de interés general de toda la sociedad.

Fue y es muy duro que nuestra situación estuviera a merced de programas radiales, televisivos y el anonimato de las redes sociales donde opinólogos y periodistas nos han juzgado sin conocernos, que no tuvieron ni un prurito de mostrar nuestra imagen pública y conducta laboral; erosionando nuestra condición de docentes. Pero más que eso, el sentimiento de indignación, frustración y decepción con las autoridades de Secundaria que no consideraron nuestra trayectoria profesional (somos todos docentes con puntajes de excelencia); trabajando con mucha responsabilidad durante muchos años por la educación pública y sobre todo por los estudiantes.

Esta coyuntura que estamos viviendo irroga daños graves a nuestra profesión, no permitirle a un docente ejercer su vocación, su derecho al trabajo; no nos merecemos esto porque no cometimos ninguna irregularidad, se nos trata como delincuentes.

A partir de la medida preventiva tomada por la actual Directora de Enseñanza Secundaria, Jenifer Cherro, los docentes afectados comprendimos que debíamos agotar todos los recursos que estuvieran a nuestro alcance para mediar sobre esta situación injusta y sobre la medida cautelar excesiva. En este sentido, desde la fecha referida y hasta el presente, nos hemos reunido con diferentes abogados, con diversos actores políticos, tanto en el medio departamental como nacional, hemos recibido el apoyo de distintos gremios y del PIT-CNT en su conjunto. Así como el apoyo de la Internacional de la Educación que desde Bruselas se manifestó por escrito *“solicitando al Sr Presidente y al Parlamento Uruguayo*

*para que se revise la resolución violatoria de los Derechos Humanos de las y los docentes afectados, y se los restituya a sus cargos”, “(...) consideran que esta medida constituye un mecanismo de persecución y sanción hacia los trabajadores, como a las organizaciones representativas, violentando su libertad de expresión y libertad sindical conforme lo establecen los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo a las que Uruguay adhirió”.*

El 1° de marzo de 2021 decidimos hacer pública y visible nuestra problemática, convocando FENAPES a un paro nacional de educación secundaria. **Cómo** olvidar la emoción vivida ese día cuando nuestros alumnos convocaron a una concentración en las puertas del Liceo Departamental de San José de Mayo en nuestro apoyo, con carteles y palabras exigiendo nuestro reintegro. Los cientos de personas que participaron que nos conocen de tantos años como docentes de dicha institución y los que no, la asistencia voluntaria de padres, alumnos y exalumnos que sintieron violentado su derecho a la educación por esta medida. La marcha y el acto organizado por el Plenario de Trabajadores Maragatos (PLETRAMA) en la Plaza Independencia de nuestra ciudad, con la presencia de delegaciones de compañeros de FENAPES de diferentes departamentos y representantes dirigenciales del PIT CNT que concurrieron a brindarnos su solidaridad y apoyo ante esta injusticia cometida. Una de las frases del presidente del PIT CNT Pereira decía: *“A los maestros y profesores se los cuida, no se los persigue”.*

Nuestro trabajo se abocó a partir de esa histórica jornada del 1° de marzo, -al menos para nosotros fue así-, en tocar todas las puertas posibles para revertir esa situación. Nos entrevistamos con nuestros representantes locales en el parlamento: los diputados Bacigalupe, Mesa y el senador Camy. Debemos informar el invalorable apoyo desde el día mismo de las notificaciones del diputado Nicolás Mesa. Los parlamentarios restantes nos escucharon con mucho respeto, teniendo en cuenta también que somos conocidos, que se educaron en la misma institución educativa involucrada, y nos conocemos todos, como ocurre en una ciudad pequeña del interior del país.

Hasta el día de hoy no tenemos noticias de ninguna gestión que hayan realizado los parlamentarios del oficialismo, ni se comunicaron con nosotros nunca más.

Es de destacar que al despacho del diputado Mesa asistimos más de una vez para reunirnos con su asesor, el abogado Dr. Guillermo Rodríguez, que siempre se ha mostrado dispuesto a asesorarnos y explicarnos el manejo del proceso jurídico, que ninguno de nosotros nunca había transitado, y por tanto no teníamos mucho conocimiento al respecto, más que la legislación estudiada en nuestra carrera docente y casos que pudieran referir a nuestra experiencia y estudio en nuestros diferentes roles en que trabajamos.

Fuimos a la Junta Local de nuestra ciudad, nos reunimos con la comisión de educación de la misma explicando nuestra situación. También debemos informar que esta comisión citó a la directora Arnejo.

Por otro lado, el proceso jurídico continuó, además de nuestros abogados fueron contratados otros, especialistas en diferentes áreas como laboral, administrativo y constitucionalista. El hecho es que estos profesionales trabajaron convencidos de defender un hecho que no condice con la medida impuesta por las autoridades de Secundaria, y que hacíamos uso de una medida votada por nuestro sindicato e impulsada por nuestra central de trabajadores.

Desde ese 25 de febrero hasta hoy no hemos parado de golpear puertas, denunciar el atropello, los oídos sordos de las autoridades. Cada 25 de los meses siguientes planificamos actividades para poner nuestra situación sobre la mesa, que no se olvide. Realizamos conferencias de prensa varias veces, una situación escénica en el centro de la ciudad y convocamos a los medios locales para su difusión. Tenemos que tener en cuenta, que, a pesar de todos los esfuerzos para que nuestro tema no se olvidara, estábamos en pandemia, lo que dificultó mucho más nuestra labor.

Hoy nos encontramos dentro de los liceos nuevamente, luego de haber cumplido la medida cautelar. El regreso también se vio cubierto de algunas irregularidades, algunos compañeros fueron notificados a reintegrarse el día 24 de agosto y a otros el 26. Estuvimos hasta último momento esperando las notificaciones.

Como expresamos, estamos en las aulas de donde jamás debieron sacarnos, pero ya con una lamentable noticia. Se conoce el informe de dos compañeras, realizado por el jefe de Jurídica, donde establece que recomienda la destitución para ambas por violación de la prohibición de proselitismo y violación del artículo 58 de la Constitución de la República. Debemos agregar que los dos informes son muy escuetos, idénticos ambos, sin tener en cuenta las diferentes situaciones laborales de cada una, y por supuesto sin tener en cuenta el carecer de ninguna falta u observación a lo largo de sus trayectorias laborales, con excelentes calificaciones de direcciones e inspecciones.

Creíamos que la palabra destitución no la leeríamos o escucharíamos nunca más, por el simple hecho de poseer ideas filosóficas diferentes o luchar por nuestros derechos como ciudadanos y como educadores que somos. El pertenecer a un sindicato, luchar por nuestras reivindicaciones, adherirnos a causas nacionales que nos invoca como colectivo hoy está muy mal visto por las actuales autoridades de la educación.

En esta situación estamos en la actualidad, y como ya lo hemos mencionado más arriba, seguimos golpeando puertas, seguimos buscando adeptos a nuestra causa porque como lo dijimos el 1ro de marzo de este año: “*No somos quince, somos todos*”.

## Aprender el universo entero desde el magisterio rural

Poco antes de terminar mayo, con 99 años de edad falleció el maestro Miguel Soler Roca<sup>1</sup>. Su vocación, su formación, su trayectoria educativa (en particular en el área de la educación rural), una inconmensurable obra y su incansable trabajo por la causa de la educación, la justicia social y los derechos humanos lo convierten en uno de los mayores referentes de la pedagogía nacional y del magisterio rural uruguayo.

Su primer escuela fue en el norte uruguayo, en Los Vázquez, departamento de Tacuarembó; participó en la misión socio-pedagógica en Arroyo de Oro (Treinta y Tres); coordinó el emprendimiento educativo del Núcleo Experimental de La Mina; participó de la creación de la Federación Uruguaya de Magisterio (FUM); fue uno de los miembros de la Comisión redactora de los programas de estudio para las Escuelas Rurales en Uruguay junto a Julio Castro y Enrique Brayer Blanco; colaboró con el programa de Extensión de la Universidad de la República; fundó el Grupo de Reflexión sobre Educación, integrando el Movimiento de Educadores por la Paz; integraba el Consejo Asesor de Honor del Observatorio Luz Ibarburu entre una vastísima nómina de actividades.

La UNESCO le otorga una beca para realizar estudios durante un año y medio como Especialista en Educación Fundamental en México, relación que mantendrá con este organismo por largos años. Entre 1961 y 1982 ocupará cargos y desarrollará funciones en diversas partes del mundo: se jubila en 1982, siendo Subdirector General Adjunto del sector Educación de la UNESCO pero permanece colaborando por varios años más.

El advenimiento de la dictadura cívico militar, entre muchos aberrantes objetivos puso a la educación y en la mira, destituyendo a cientos de educadoras y educadores. Algunos fueron perseguidos, encarcelados e incluso desaparecidos. Sin poder ejercer su profesión, muchos pudieron exiliarse y otros permanecieron en calidad de *proscriptos* hasta el regreso de la democracia. El maestro Soler se exilió en su tierra natal (Cataluña).

El secuestro, asesinato y desaparición de su colega y entrañable amigo Julio Castro, el 1º de agosto de 1977 lo convierte en un férreo luchador por la causa de los derechos humanos, la memoria y la justicia respecto a los crímenes del terrorismo de Estado en Uruguay y toda América Latina.

Reconocido y valorado en múltiples ocasiones por su aporte inconmensurable para la educación, su compromiso con la cultura y su incansable compromiso con la causa de los derechos humanos. En 2006 es distinguido por la Universidad de la República con el título de Doctor Honoris Causa<sup>2</sup>, por “*su relevante contribución al progreso de la educación en el*

<sup>1</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Miguel\\_Soler](https://es.wikipedia.org/wiki/Miguel_Soler)

<sup>2</sup> <https://www.extension.udelar.edu.uy/udelar-recuerda-al-maestro-miguel-soler-roca/>

*país y en el continente, y al avance de la integración académica iberoamericana*". En 2016, la Fundación Mario Benedetti le otorga el Premio Internacional "Mario Benedetti" a la Lucha por los Derechos Humanos y la Solidaridad.

Muere el 19 de mayo, un día antes de la Marcha del Silencio.



## Montevideo, 26 de octubre de 2021

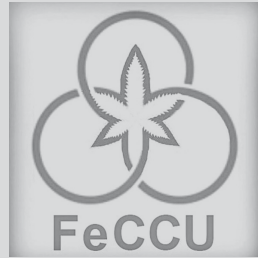
### COMUNICADO PÚBLICO

De la Federación Nacional de Profesores de Enseñanza Secundaria (FENAPES) al conjunto de la sociedad uruguaya:

1. Como es de público conocimiento, y en un hecho sin precedentes desde el retorno a la democracia en nuestro país, el 25 de febrero de 2021 un conjunto de docentes y funcionarios del Liceo 1 de San José fueron notificados por parte de la Dirección General de Educación Secundaria (DGES) de la instrucción de un sumario, con separación del cargo y retención del 50% de sus haberes. El mismo se inicia por supuestos actos de proselitismo, vulnerando con ello derechos humanos consagrados por normas nacionales e internacionales del más alto rango, en especial la Libertad sindical y las libertades civiles de opinión y expresión del pensamiento.
2. Dicho sumario se ha venido desarrollando, mayormente con las compañeras y compañeros fuera de sus ámbitos laborales y con un accionar de la DGES alineado a definiciones políticas partidarias, quién rechazó un recurso de revocación a dicho sumario sin siquiera analizar los aspectos de fondo; y con un accionar dudoso y reñido con las garantías del debido proceso por una parte de quienes tienen a su cargo la instrucción del proceso disciplinario.
3. El 10 de setiembre, dos de las docentes sumariadas fueron notificadas de un informe del Director de la División Jurídica que recomienda a la Dirección General de Educación Secundaria la destitución de ambas docentes por violar el artículo 58 de la Constitución de la República, proselitismo, tergiversando en sus conclusiones declaraciones de testigos que evidencian lo contrario.
4. Es en virtud de los hechos señalados manifestamos nuestro más absoluto rechazo a un proceso de persecución política sindical, que disfrazado bajo un manto de supuestas garantías jurídicas, nos retrotraen a prácticas que el país sufrió previo y durante la dictadura fascista en nuestra Educación Pública, que creíamos desterradas, pero que lamentablemente los hechos del presente evidencian un retorno a dichas prácticas, así como la existencia de resabios que comulgan con éstas.



5. El accionar contrario a derecho por parte de la DGES, en especial sus acciones contrarias al reconocimiento y garantía por el pleno ejercicio de derechos fundamentales, y un manejo con opacidad y poco apego a las garantías del debido proceso por parte de algunos de quienes tienen la responsabilidad de instruir el procedimiento disciplinario, constituye un deterioro de la institucionalidad democrática y republicana, que el CODICEN de la ANEP tiene la responsabilidad y obligación de corregir, particularmente con acciones concretas que detengan este proceso de persecución política sindical.
6. La defensa de nuestras compañeras y compañeros ante este proceso de persecución política sindical es una causa del conjunto del movimiento sindical: a la vez que continental y mundial, por lo que promoveremos las denuncias pertinentes en cuanto ámbito internacional sea necesario, de no existir resoluciones que pongan fin a estos hechos, especialmente ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).



## Montevideo, 1 de julio de 2021

### Frente al conocimiento del artículo 72 de la Rendición de Cuentas:

Nos preocupa que la respuesta de las autoridades actuales, ante la resolución negativa de la Junta Nacional de Drogas y la Unidad de Regulación de Datos al pedido del Ministerio del Interior para acceder a las direcciones de autocultivadores y clubes cannábicos de membresía, sea saltar la ley vigente, desconociendo el proceso de toma de decisiones que establece, e imponer el cambio de norma a través de un artículo de la Rendición de Cuentas.

Este accionar desautoriza y debilita al Instituto creado por ley para dar control y seguimiento al cannabis, generando desconfianza en él y en todo el modelo regulatorio. Dinamita la confianza que depositaron en el sistema de protección de datos las y los 12.386 autocultivadores registrados y sus núcleos familiares, y los 5152 ciudadanos asociados a los clubes. Ciudadanos y ciudadanas uruguayas de todas las corrientes políticas que ingresaron de buena fe en un registro reservado de datos que ahora podría convertirse en una lista negra.

Esto tendrá como consecuencia, que menos personas decidan registrarse para obtener cannabis por las vías legales y en su lugar acudan al mercado ilegal, yendo así en contra del objetivo de la ley de regulación del mercado de cannabis.

También preocupa que en dicho artículo se menciona la posibilidad de controles regulares por parte de la policía, a pesar de que la potestad de fiscalización en el debate por la regulación fue otorgada al IRCCA, y que el cuerpo policial ha demostrado no tener el conocimiento legal y técnico para ejercer este rol.

Queremos aclarar que no tenemos intención de hacer acusaciones ni generalizaciones, pero nos parece relevante destacar que en abril del 2021 la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, órgano de la ONU) ante el histórico tránsito de cocaína en Uruguay, advierte sobre la corrupción policial en nuestro país causada por el narcotráfico. En este contexto, y también considerando algunas de las últimas noticias que han surgido respecto a jerarquías policiales, nos cuestionamos si realmente es prudente que el Ministerio del Interior tenga acceso a esta información.

Siendo el cannabis una de las sustancias psicoactivas legales menos dañinas (incluso menos dañina que el alcohol. Ver: <https://elgatoylaca.com/como-medimos-los-danos-causados-por-las-drogas>), y considerando que el mayor problema del crimen y del narcotráfico está ligado a otras drogas como la cocaína, nos preguntamos: ¿cuál es el argumento para seguir estigmatizando al cannabis? ¿Por qué se siguen gastando recursos y esfuerzos políticos en las causas equivocadas?

En un mundo que se encamina a la legalización del cannabis recreativo de uso adulto, Uruguay da señales de retroceso en la norma. Estas acciones perjudican a la seguridad, derechos y garantías de usuarios y usuarias del cannabis legal y debilitan en el marco regulatorio ya vigente. Alejan cada vez más a nuestro país de su lugar de pionero en la lucha contra el mercado ilegal de cannabis.

Comisión Directiva de la FeCCU



Foto: Héctor Tierno

## Infancias y adolescencias en tiempos de pandemia: más desigualdad, menos protección social y recurrente punitivismo.

213

Ana Laura Cafaro | Carla Calce | Yoana Carballo | Sandra Leopold  
Gustavo Machado | Dorelí Pérez | Cecilia Silva<sup>1</sup>

### Introducción

El artículo desarrolla una mirada panorámica al campo de las infancias y adolescencias, considerando las afectaciones que al respecto comenzaron a evidenciarse a partir del 2020 en nuestro país, como resultado del devenir de la pandemia y las orientaciones y acciones asumidas por el nuevo gobierno en materia de protección social. Es resultado de la articulación de las funciones universitarias de enseñanza, investigación y extensión del

<sup>1</sup> Integrantes del Área de Estudios sobre Infancia y Adolescencia del Departamento de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Equipo docente responsable del Proyecto Integral Infancia, Adolescencia y Trabajo Social Sujetos, Políticas y Ejercicio Profesional. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Correo: AreaInfanciaAdolescenciaDTS@cienciassociales.edu.uy

Área de Estudios sobre Infancia, Adolescencia y Familia del Departamento de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Particularmente, en esta oportunidad, se apela al uso de fuentes secundarias, que permiten exponer algunas aristas de los efectos de la desigualdad en niños, niñas y adolescentes en materia de pobreza, violencias y educación, así como reformas legislativas en materia penal juvenil.

Al mismo tiempo se identifican algunas de las variantes que se vienen produciendo en materia de protección social y en el ámbito legislativo a partir de un proceso investigativo en curso, que persigue el objetivo de reconocer cambios y permanencias en la matriz de protección social a la vez que identificar las respuestas sociales y comunitarias que se vienen desplegando desde el 2020, en un contexto nacional pautado por la pandemia y evidencias de crisis socioeconómica. Esta investigación, que nuclea estudiantes, docentes y profesionales en ejercicio, constituye una acción impulsada desde el Espacio de Formación Integral (EFI) *Infancia, adolescencia y Trabajo Social. Sujetos, políticas y ejercicio profesional*, financiado por la Unidad de Extensión de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República.

### **Pandemia y pobreza en niños, niñas y adolescentes**

Vincular pandemia, protección social y situación de niños, niñas y adolescentes en nuestro país, supone referir a evidencias para nada novedosas y de largo registro histórico: cuanta menos edad se posee, más posibilidades de ser pobre se tiene.

En el año 2020, de cada 1000 residentes en el país 116 no contaban con el ingreso económico mínimo para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias. La pobreza asciende al 11,6%, con respecto al 8,8% que se registraba en 2019, estimando en 408.080 el total de personas en esta condición; de ellas, 176.375 son niños y niñas (Boletín Técnico INE, 2021). A fines de los años 70 del siglo pasado, Juan Pablo Terra trabajó con la economista Mabel Hopenhaym en relación a los tópicos de infancia y pobreza. Sus estudios dieron lugar a la publicación de *La infancia en el Uruguay, (1973/1984); Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*. Este es un texto que se publicara por primera vez en el año 1986 pero que fuera pensado y escrito durante algunos años del periodo dictatorial y en el que los autores realizaron una advertencia dramática: la sociedad se reproducía en los sectores más pobres de nuestro país y la problemática debía ser atendida de manera urgente si es que se pensaba no sólo en el presente de esos niños, niñas y adolescentes, sino también en la proyección del desarrollo democrático de la sociedad uruguaya a mediano y largo plazo. Se instaló de esta manera, la cuestión de la concentración de la pobreza en los primeros años de la vida y la búsqueda de la superación de este problema como uno de los grandes desafíos de las políticas públicas de nuestro país. Desafío que persiste hasta hoy cuando el debate sobre la agenda de prioridades políticas en torno a la gestión de las desigualdades se vuelve a instalar con fuerza en el contexto de la pandemia, el cambio de gobierno y la emergencia social que desnuda los déficits de protección y bienestar para los sectores más

empobrecidos, para quienes la pandemia ha significado, una suma de dificultades a otras que las preceden, para el sustento de sus vidas.

Las últimas estadísticas oficiales confirman la tendencia histórica que en la infancia y adolescencia nuestro país registra los mayores niveles de pobreza en comparación con otros grupos de edades, a saber, en los niños/as menores de 6 años (21,3%) y de 6 a 12 años (20,6%) (Boletín Técnico INE, 2021). Si miramos hacia inicios del siglo XXI, a partir de 2005, en un contexto de crecimiento económico y expansión del Gasto Público Social se ampliaron los componentes no contributivos del sistema de protección social para los sectores más empobrecidos; ello produjo una reducción de la pobreza que se mantuvo durante los siguientes 10 años con un efecto en la reducción de la desigualdad (Colafranceschi y Vigorito, 2013). La expansión de las transferencias de ingresos no contributivas (Asignaciones Familiares- Plan de Equidad - AFAM-PE- y Tarjeta Uruguay Social -TUS) ampliaron la cobertura a los sectores de menores ingresos y en particular, a los hogares de menores ingresos con niños y adolescentes a cargo. No obstante y hacia 2015, a pesar del aumento del ingreso, del empleo y de las prestaciones sociales, se puso de manifiesto que la expansión de las transferencias no contributivas no fue condición suficiente para revertir la precariedad de los hogares ni las dimensiones más estructurales de la pobreza, fundamentalmente, porque a pesar del aumento en los montos desde 2008, las prestaciones por AFAM-PE y TUS continúan siendo notoriamente más reducidas que las jubilaciones, pensiones y seguro de desempleo (Colafranceschi y Vigorito, 2013; Alves, Amarante, Salas y Vigorito, 2012). Es decir, las transferencias de renta no contributivas encontraron un límite como mecanismo de superación de la pobreza; entonces frente al contexto de mayores vulnerabilidades, son necesarias en tanto aseguran mínimas condiciones vitales en niños, niñas y adolescentes, pero resultan limitadas para proteger y asegurar sus condiciones básicas de reproducción.

En 2020 y 2021 se tomaron medidas de contención de la pobreza a través de incrementos puntuales de transferencias monetarias y entregas de canastas; concretamente se extendió: i- un complemento monetario y transitorio de \$2.500 (hasta diciembre de presente año) para niños de 0 a 3 años y mujeres embarazadas que reciben AFAM-PE<sup>2</sup>; ii- incremento en la TUS; y iii- creación de un cupón-canasta alimentaria de emergencia (TuApp) que tiene un valor de \$1.200<sup>3</sup>. Estos complementos monetarios frente a una crisis que agudizó significativamente los niveles de pobreza, no fueron de la mano con un aumento de la población destinataria, sino que, por el contrario, en ambos regímenes de asignaciones familiares<sup>4</sup> hay un leve descenso (entre marzo y agosto de 2020), en tanto si hubo un aumento leve de la población destinataria de la TUS (Salas y Vigorito, 2021).

<sup>2</sup> Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/ninos-0-3-embarazadas-perciben-asignacion-familiar-recibiran-complemento>

<sup>3</sup> Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/montos-especiales-para-cupon-canasta-tuapp-meses-abril-mayo>

<sup>4</sup> Asignaciones familiares contributivas y asignaciones familiares no contributivas (AFAM-PE)

La opción del gobierno de recortar la inversión en gasto social en este contexto de crisis sanitaria, social y económica, se diferencia del panorama regional e internacional y contribuyó directamente en el aumento de la pobreza. Brun y De Rosa (2021) sostienen que un incremento de 0,5% del PBI en transferencias monetarias para los sectores de extrema pobreza hubieran evitado el crecimiento de la pobreza en el contexto de la pandemia. Si bien en la exposición de motivos del proyecto de Ley de rendición de cuentas se refiere a un aumento de la cobertura en 840.000 personas de forma directa y más de un millón de forma indirecta<sup>5</sup>, la gran mayoría de ellos fueron en canastas de alimentos de bajo valor (Labat, 2021). El único incremento de políticas de asistencia social vinculadas a las transferencias no contributivas se inscribe en la estrategia de “focalización del gobierno en políticas sociales para la primera infancia”<sup>6</sup>. La iniciativa, aún en deliberación, de destinar \$ 2.117.000.000 para primera infancia, evidencia una priorización, aunque la falta de precisión con respecto al destino de estos recursos, daría señales de limitada claridad acerca de cómo y por donde se considera pertinente avanzar en materia de protección social en los primeros años de vida.

### **Algunas aristas de los efectos de la desigualdad en niños, niñas y adolescentes.**

En materia de violencia hacia niños, niñas y adolescentes, según el informe del Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) del 2020 las situaciones de maltrato y/o abuso sexual detectadas, registradas y atendidas por el sistema alcanzó un total de 4.911 situaciones, lo que significa que se detectó o intervino en más de 13 situaciones por día. Dada la situación de emergencia sanitaria decretada a partir de la pandemia por Covid 19 es posible suponer que haya habido un subregistro aún mayor de las situaciones abordadas que previo a la pandemia. El análisis de los datos publicados muestra que el maltrato emocional continúa siendo la forma de violencia con mayor cantidad de registros alcanzando el 34%, negligencia con el 26%, maltrato físico y abuso sexual con el 19% cada uno y explotación sexual con un 2%. (SIPIAV, 2020)

Advierte el Comité de los Derechos del Niño/a en Uruguay (2021) que las decisiones “del Gobierno no han considerado de forma integral la situación de las infancias y adolescencias y sus derechos: no existieron medidas específicas para prevenir y atender la violencia contra niñas, niños y adolescentes que se ve agudizada en este contexto particular de aislamiento y de no presencialidad en centros educativos” (Comité de los Derechos del Niño/a, 2021; p.13). Señala además los obstáculos transversales aún presentes en el Uruguay a la hora de las intervenciones y abordajes de las distintas formas de violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Principalmente, hace hincapié en la ausencia de un presupuesto que tenga perspectiva de infancia; las carencias en relación a un sistema de registro que

<sup>5</sup> Poder Ejecutivo. Proyecto de Ley de rendición de cuentas 2020. Exposición de motivos. 2021.

<sup>6</sup> Recuperado de <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/comunicados/ninos-0-3-embarazadas-perciben-asignacion-familiar-recibiran-complemento>

permita la producción de información estadística y el monitoreo de las políticas públicas dirigidas a esta población; así como la aún insuficiente sensibilización y formación de las instituciones públicas y de la población en general (Comité de los Derechos del Niño/a, 2021).

Si bien aún no hay suficiente evidencia del impacto que las medidas de confinamiento social y el cierre escolar tuvieron en niños, niñas y adolescentes cabe suponer que el “aislamiento social” significó una restricción importante en los procesos de socialización, juegos y aprendizajes compartidos, además de otros beneficios que brindan las escuelas, al mismo tiempo que los/as expuso a mayor contacto familiar durante un periodo prolongado de tiempo lo cual podría haber dado origen o agravar situaciones de maltrato. Algunas investigaciones recientes, colocan la preocupación de visibilizar los impactos directos, así como los riesgos en relación a la infancia y adolescencia en épocas de pandemia, para poder dar respuestas adecuadas frente a esta crisis humanitaria. Esto incluye necesariamente retomar la voz de niños, niñas y adolescentes a través de la creación de espacios de escucha donde puedan expresar sus opiniones y se incluyan en los procesos de toma de decisiones en las respuestas frente a la pandemia (Pedrera y Doz Costa, 2020, p. 16). Preocupa que las respuestas no tengan además en cuenta “la diversidad de realidades sociales y familiares” así como tampoco “la pluralidad de las infancias y adolescencias (...) del interior del país, la rural, la de un asentamiento irregular, también la de la migrante, la de en situación de discapacidad, la afrodescendiente, la de los privados de libertad (...)” (Pedrera y Doz Costa, 2020, p. 16).

Por otra parte, la emergencia sanitaria agudizó la situación desigual del derecho a la educación en el país. Los datos de uso del Plan Ceibal en la educación pública muestran que el ingreso a la educación primaria de los niños y niñas a la plataforma aumenta notoriamente a mejor contexto socioeconómico y cultural de inserción de los centros y disminuye en las escuelas Aprender o contexto crítico.

Según un informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) las mayores diferencias absolutas se observan en el acceso y uso de la Plataforma de Contenidos y Recursos para la Educación y el Aprendizaje (CREA). A modo de ejemplo, los niños y niñas de contexto socioeconómico muy favorable ingresaron en promedio 70 días más que los de contexto muy desfavorable. (INEEd, 2021). A su vez, en el retorno a la presencialidad, los datos de noviembre 2020 evidencian que algo más de un 5% de los niños y niñas de contextos socioeconómicos muy desfavorables no concurría a la escuela en noviembre 2020, mientras que, en contextos muy favorables, esta situación no alcanzó el 1%. A su vez, quienes continuaron asistiendo también lo hicieron de manera diferencial; nuevamente, quienes asistieron con menor frecuencia fueron los más vulnerables, La frecuencia de asistencia habitual a clases entre los niños y niñas de tercero y sexto año, según contexto socioeconómico varía entre un 94.9% en los más favorables, a un 70% en los muy desfavorables (INEEd, 2021). Esta información referida al 2020, viene a confirmar lo ya sabido, con



antelación a la pandemia, en relación a la Educación Primaria en Uruguay: las dificultades se ubican en las desigualdades concernientes a los resultados educativos y de aprendizaje, particularmente asociadas a los sectores de menores ingresos de la sociedad. Estas desigualdades se reflejan en los niveles de rezago, asistencia insuficiente y baja intensidad en los aprendizajes, así como en las dificultades de integración socioeducativa.

En lo que refiere a la enseñanza media, si bien se ha logrado avanzar en el acceso de una porción muy significativa de los estudiantes que egresan de la educación primaria, que ubica a Uruguay en una posición comparativa razonable con la región, cuando se comparan los niveles de egreso, el país se encuentra en una situación francamente deficitaria. Según señala el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL - UNESCO), a partir de los últimos datos disponibles de países de América Latina con respecto a los niveles de egreso de la enseñanza media Uruguay se ubica en el 38,9%, mientras que Argentina llega al 70% y Chile al 86,7%.

La problemática de la desvinculación educativa a nivel nacional se corresponde con el señalamiento público que realizó UNICEF en 2020 a escala planetaria, cuando advertía que el acceso a la tecnología y a los materiales necesarios para seguir estudiando, mientras los centros educativos permanecen cerrados, es *notablemente desigual*. Recientemente el INEEd reconocía la reducción de las instancias de interacción entre docentes y alumnos durante la pandemia, como un factor clave en la profundización de las inequidades educativas preexistentes (INEEd, 2021). Si bien las plataformas virtuales se convirtieron oficialmente en la posibilidad de sostener un vínculo que impidiera la pérdida total de los espacios educativos, se evidenciaron importantes dificultades para que los y las adolescentes pudieran responder a las exigencias académicas, en virtud de las desiguales condiciones de existencia social, lo que podría constituir un agravante a las dificultades de rezago, desvinculación y repetición que ya venía experimentando la enseñanza media en nuestro país

Pero este no es el único obstáculo que se le presentan a los y las adolescentes en nuestro país. La legislación uruguaya desde 2011, viene dando señales claras de conservadurismo y regresión, particularmente en materia penal juvenil. Entre 2011 y 2014 se sanciona un conjunto de leyes (N°18771, N°18777, N°18778, N° 19055 y N°19551) orientadas al incremento de la privación de libertad y que incorporan nuevas tipificaciones delictivas (tentativa de hurto), crean un Registro Nacional de Antecedentes Penales para los adolescentes que han transitado por un procesamiento judicial y derogan el Instituto de Apelación automática El 26 de octubre de 2014, se plebiscita una propuesta de Reforma Constitucional que promovía bajar la edad de imputabilidad de 18 a 16 años, Si bien fue rechazada alcanzó una nivel de aprobación del 46,81%. En igual dirección a estas iniciativas y sanciones legislativas se aprueba el 7 de julio de 2020 la ley de urgente consideración N°19889. En materia penal juvenil se limita el régimen de semilibertad para una gama amplia de infracciones — entre las que se incluye la rapiña; se duplica la duración de la medida privativa de libertad llevándola a 10 años para delitos gravísimos; se extiende la pena privativa de libertad a un

mínimo de 2 años y se retoma el tema de preservar los antecedentes para una amplia gama de infracciones. Este contenido punitivo, cuyos fundamentos no son explicitados en el cuerpo de la ley, parecería haber prescindido de la notoria baja de la infracción adolescente, al tiempo que ignoraría las recomendaciones internacionales en la materia y los convenios internacionales firmados por el país.

La situación de privación de libertad se agrava si consideramos que aún las medidas que se suponen de protección profundizan las condiciones de vulneración a través del encierro como medida pronta y sustitutiva de políticas intersectoriales efectivamente integrales. La Institución Nacional de Derechos Humanos, a través del informe que realizara el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, registra datos absolutamente evidentes de las debilidades que el sistema de protección con el que el país cuenta. La práctica de encierro delimita un circuito de institucionalización que lejos parece estar de la generación de garantías para el desarrollo de vidas en condiciones de dignidad para niñas, y niños y adolescentes. Según el informe de este organismo (2020), el 21% de niñas y niños transitan por encierros mayores a dos años, el 13% de los menores de 12 años transcurren entre 3 y 9 años de encierro, casi su vida entera. Un altísimo porcentaje de estos y estas niños, niñas y adolescentes han tenido trayectorias previas por el sistema de protección en diferentes modalidades, sin resultados efectivos para el sostén de la vida fuera del encierro.

## Reflexiones finales

Los primeros hallazgos de la investigación en curso muestran que, en el marco de la crisis desatada por la pandemia -en términos de atención y contención de la pobreza- las decisiones gubernamentales han apelado, fundamentalmente, al mecanismo de transferencias de renta no contributiva extendido a partir de la creación del Plan de Equidad en 2008. Ello deja planteada una serie de interrogantes asociadas a los límites que estos mecanismos, ya mostraron en períodos precedentes, para superar la pobreza de las familias integradas por niños, niñas y adolescentes respecto a las condiciones no monetarias del bienestar, que necesariamente requiere de políticas que superen la lógica focal y condicional en el acceso a la protección social. Al mismo tiempo, el decreto 90/2020 y la regla fiscal incluida en Ley N°19.889, generó directamente una reducción del gasto social público en contexto de aumento de la pobreza, pérdida de salario real y jubilaciones. Ello se evidencia en el cierre, unificación y modificación de programas sociales que constituían componentes relevantes del sistema de protección social, y específicamente de la política socio asistencial, como los programas de proximidad Cercanías y Jóvenes en Red y los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). De esta manera, se conjuga cierta indefinición en la continuidad de los programas o de sus procesos de transformación que no resultan mayormente explicitados, pero que provocan una menor presencia del Estado en los terri-

torios más vulnerables, con procesos crecientes de desprofesionalización evidenciados en las convocatorias laborales que prescinden, entre otros aspectos, de la titulación<sup>7</sup>.

Este escenario restrictivo en materia de protección social, que a su vez se acompaña de un recurrente énfasis punitivista, se desenvuelve en una coyuntura que evidencia el persistente incremento de la pobreza, las crecientes expresiones de violencias y la profundización de las dificultades que de manera sostenida viene exponiendo el sistema educativo, en relación a niños, niñas y adolescentes.

En el marco de procesos acaecidos en América Latina vinculados a las reformas legislativas, producto de la adecuación normativa de las leyes de infancia y adolescencia a las orientaciones de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, García Méndez(2004) advertía, con acierto, que la cuestión de la infancia, corre el riesgo de oscilar entre la banalidad y el autoritarismo; entre el autoritarismo represivo de los portadores de una visión penalista y darwiniana de la sociedad y la fuga banal y superficial de quienes creen posible eludir la cuestión de la desigualdad para evadir elegantemente los problemas acuciantes de niños, niñas y adolescentes. Su advertencia, realizada en los primeros años de este siglo, nos desafía hoy, con notoria vigencia.

## Bibliografía

- Alves, G., Amarante, V., Salas, G. y Vigorito, A. (2012). *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, UdelaR: Montevideo.
- Boletín Técnico- INE (2021). Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2020. Recuperado de <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/Pobreza0321/c18681f1-7aa9-4d0a-bd6b-265049f3e26e>
- Brum, Matías & De Rosa, Mauricio (2020). *Too little but not too late. Nowcasting poverty and cash transfers' incidence in Uruguay during COVID-19's crisis*. Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía, DT 09/2020. Montevideo
- Colafranceschi, M. y Vigorito, A (2013). Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias. En R. Rofman (Ed.), *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social* (pp. 71-139). Banco Mundial
- Comité de los Derechos del Niño/a del Uruguay (2021). *Diagnóstico nacional sobre violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes*. Uruguay.Montevideo
- García Méndez, E. (2004) Entre el autoritarismo y la banalidad; Infancias y Derechos en América Latina, *Justicia y Derechos del Niño N°6*. UNICEF: Santiago de Chile,
- INEEd, (2021) *Aristas 2020. Primer informe de resultados de tercero y sexto de educación primaria*. Recuperado de; <https://www.INEEd.edu.uy/nuestro-trabajo/publicaciones-del-INEEd.html>

<sup>7</sup> Ver en este sentido, comunicado de ADASU acerca con motivo del llamado No 6163/2021, publicado en el sitio web de Uruguay Concurra para la contratación de “Técnico Territorial DNGT - Ministerio de Desarrollo Social - Dirección General de Secretaría - Varias Localidades”, vigente desde el 11/06/2021 al 25/06/2021. <https://mail.google.com/mail/u/0/?pli=1#search/adasu/p3?projector=1>

- Labat, Juan Pablo (2021) *La Mitomanía como arte de gobernar*. Columna del programa Menú del Día de Radio M24. <https://www.m24.com.uy/la-mitomania-como-arte-de-gobernar>. 28 de setiembre de 2021.
- Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2020). La infancia que no queremos ver. INDDH, Montevideo. <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/infancia-queremos-ver>
- Pedernera, Luis, Doz Costa, Josefina (2020). *Víctimas silenciosas y silenciadas. Infancias y Adolescencias en Cuarentena*. Comité de los Derechos del Niño/a Uruguay, Montevideo.
- Salas, G y Vigorito, A. (2021). *Pobreza y Desigualdad en Uruguay: aprendizajes de cuatro décadas de crisis económicas y recuperaciones*. Facultad de Ciencias Económicas y de la Administración, Instituto de Economía, UdelAR. Disponible en: [http://fcea.edu.uy/images/dto\\_economia/Blog/Pobreza\\_y\\_desigualdad\\_en\\_Uruguay\\_v2.pdf](http://fcea.edu.uy/images/dto_economia/Blog/Pobreza_y_desigualdad_en_Uruguay_v2.pdf)
- Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) (2020). *Informe de Gestión 2020*. Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Montevideo.
- Terra, J.P.&Hopenhaym,M. (1986) *La infancia en el Uruguay, (1973/1984); Efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*. Banda Oriental: Montevideo.

# Los proyectos de ley sobre tenencia compartida<sup>1</sup> y la doctrina de la protección integral de la Convención Internacional de los Derechos del Niño

Dra. Alicia Deus Viana<sup>2</sup>

La aprobación de la Convención de los Derechos del Niño de la Naciones Unidas (CDN, ONU 1989) en 1989 y su casi unánime ratificación por la enorme mayoría de los países, incluido nuestro país a través de la ley No. 16.137 de 1990, obliga a los Estados Parte a cumplir, respetar y proteger este instrumento internacional y su doctrina de la Protección Integral de los derechos para todas las niñas, niños y adolescentes.

Dos partidos de la actual coalición de gobierno han presentado sendos proyectos de ley<sup>3</sup> para modificar el art. 34<sup>4</sup> del Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante CNA) y establecer preceptivamente la tenencia compartida entre ambos padres.

En líneas generales, puede afirmarse que dichos proyectos no son necesarios ni convenientes.

Son innecesarios porque la normativa vigente ya prevé la corresponsabilidad de los padres en los cuidados de sus hijas e hijos y la posibilidad de que se acuerde entre ellos, o de que la justicia así lo resuelva, un régimen de tenencia compartida, siempre que sea la mejor solución para su situación particular.

Pero, sobre todo, resultan inconvenientes porque los dos, en casos de conflictos por la tenencia, priorizan los intereses de los adultos en lugar de colocar en el centro de las decisiones los derechos de niñas, niños y adolescentes. En forma explícita, en la exposición de

<sup>1</sup> El Partido Nacional presentó el proyecto llamado de “Corresponsabilidad en la crianza” y Cabildo Abierto presentó otro llamado “Tenencia compartida responsable”.

<sup>2</sup> Abogada especializada en Género, Derechos de niñas niños y adolescentes y Políticas Públicas. Consultora en temas de género, violencia y acceso a la justicia de las mujeres y niñas víctimas. Corredactora de las leyes Nos. 19.580 y 19.747.

<sup>3</sup> El Partido Nacional presentó el proyecto llamado de “Corresponsabilidad en la crianza” y Cabildo Abierto presentó otro llamado “Tenencia compartida responsable”.

<sup>4</sup> El actual art. 34 establece: (Tenencia por los padres)

1) Cuando los padres estén separados, se determinará de común acuerdo cómo se ejercerá la tenencia (artículo 177 del Código Civil).

2) De no existir acuerdo de los padres, la tenencia la resolverá el Juez de Familia, dictando las medidas necesarias para su cumplimiento.

motivos de Cabildo Abierto<sup>5</sup> se expresa que la finalidad es atender la demanda de “padres” que se sienten afectados en su rol.

Ambos dejan de lado principios esenciales de la CDN tales como el interés superior del niño, su derecho a ser oído y a que se tenga en cuenta su opinión y asimismo, desconocen, o no consideran apreciables, las situaciones de violencia o de abuso a que pueden estar expuestos los niños en el medio intrafamiliar.

Este desconocimiento de los principios más esenciales de la CDN y de las normas tuitivas para niñas, niños y adolescentes frente a la violencia y el maltrato, de aprobarse alguno de estos proyectos de ley, significaría un franco retroceso para nuestro país en el reconocimiento y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que contraría groseramente el principio de no regresividad en derechos humanos.

Como lo afirma el Prof Miguel Cillero<sup>6</sup>, el **interés superior del niño**<sup>7</sup> es un principio protector-garantía y una guía: en toda decisión que concierne a un niño deben considerarse primordialmente sus derechos. No sólo debe inspirar las políticas públicas y las normas legales, sino que constituye un límite, una obligación y una prescripción de carácter imperativo para las autoridades. En aplicación de este principio la protección de sus derechos prima sobre cualquier consideración cultural que pueda afectarlo o sobre eventuales intereses de otras personas, incluyendo los de sus progenitores.

Ese interés que debe priorizarse en todo caso, se desconocería sí, ante la situación de que los progenitores no vivan de consuno, la legislación rígidamente impusiera una solución a *priori* sin contemplar las circunstancias e intereses particulares de ese niño, niña o adolescente.

A su vez, la calidad de **sujeto de derecho** que le reconoce la CDN implica precisamente, que cada niña o niño es único y que apelar a soluciones genéricas que desconozcan la individualidad de cada uno, vulnera su condición de sujeto para volver a considerarlo un mero *objeto* de tutela del mundo adulto, concepción que prevalecía en el viejo Código del Niño de 1934 hoy perimida.

En términos de derechos constituye un retroceso inadmisibles en un Estado de Derecho como el Uruguay que se ha caracterizado por ser un país de avanzada en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas, al haber ratificado prácticamente todas las Convenciones y Tratados internacionales que se han ido aprobando en el ámbito

<sup>5</sup> “Este proyecto de Ley tiene la finalidad de atender la situación planteada con los padres, afectado en su rol al ser excluidos de la crianza de sus hijos....”

<sup>6</sup> Cillero Buñol, Miguel. El interés superior del niño. Disponible en: [http://www.iin.oea.org/cursos\\_a\\_distancia/el\\_interes\\_superior.pdf](http://www.iin.oea.org/cursos_a_distancia/el_interes_superior.pdf)

<sup>7</sup> Dispuesto en el CDN. Art. 3. 1 “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

internacional. Más inadmisibles aún resulta porque afecta específicamente a una población especialmente vulnerable como son las niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con la doctrina de la protección integral, la mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes, implica darles protagonismo y escucharlos en sus sentimientos, pareceres, preferencias y elecciones de acuerdo con su autonomía progresiva en el ejercicio de derechos.

La **participación de las niñas y niños y su derecho a ser oídos en todos los asuntos que los afecten** constituye otro de los pilares de la CDN. En su art. 12 establece expresamente *el derecho del niño “ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño”*. La Observación General del Comité internacional de los Derechos del Niño N° 12 que profundiza en la conceptualización de este derecho, especifica que deben darse al niño oportunidades de ser escuchado en todos los procedimientos que lo involucren.

En concordancia con este enfoque, en el ámbito nacional, el CNA, en su art. 35 prevé que el Juez, bajo su más seria responsabilidad funcional, siempre deberá oír y tener en cuenta la opinión del niño o adolescente. También el art. 39 exige que deberá oírse al niño en un ámbito adecuado y teniendo en cuenta su edad y desarrollo madurativo.

Sin embargo, el proyecto del PN relativiza el derecho a ser oído al agregar que se cumplirá *“en la medida en que sea manifestación de su voluntad reflexiva y autónoma”*. Tal como está redactado el agregado constituye una verdadera limitante a la libertad de expresión de niños, niñas y adolescentes.

---

224

A esta restricción inaceptable al ejercicio de un derecho, se suma la interrogante de quien sería la persona/organismo encargado de evaluar válidamente el grado de *autonomía* o de *reflexibilidad* de las manifestaciones del niño o niña para su consideración o exclusión.

En cuanto a la **corresponsabilidad en la crianza y en los cuidados**, debe destacarse que ya existe como consecuencia de los deberes inherentes a la patria potestad y se encuentra determinada en el art. 18 de la CDN. Y para el ejercicio de dicha responsabilidad el centro debe ser siempre el niño, porque el art. 5 de la CDN establece que la patria potestad es la “guía efectiva en el ejercicio de los derechos” dejando atrás la noción de derecho de propiedad de los padres respecto de sus hijos. Por tanto, el art. 1 del proyecto del PN es una reiteración de los deberes ya consagrados para ambos progenitores.

En ese sentido, ambos proyectos tienen títulos engañosos. Ambos hacen referencia a la responsabilidad de los padres, cuando en realidad sus contenidos se centran en la tenencia alternada o compartida.

La tenencia o, mejor dicho, la guarda material, es solamente con quien reside el niño o niña, sin restringir absolutamente en nada el ejercicio de la guarda jurídica<sup>8</sup>, esta sí, por

---

<sup>8</sup> Guarda jurídica entendida como el conjunto de prerrogativas de los padres para cumplir con sus deberes de orientación y dirección respecto de sus hijos para el ejercicio de derechos.

lo general, compartida por ambos progenitores independientemente de con quien viva el niño y aún cuando no conviva con ninguno de ellos<sup>9</sup>.

Pero además, la corresponsabilidad en los cuidados de niñas, niños y adolescentes se debe manifestar en distintas dimensiones ya que supone acompañarlos, orientarlos y contribuir positivamente en su proceso de crecimiento y desarrollo. Esto implica cambios culturales profundos relacionados con los roles de género asignados socialmente, la división sexual del trabajo, etc., que nada tienen que ver con la imposición legal de la tenencia compartida.

En las decisiones respecto al régimen de tenencia, se debe valorar en qué situación se realizarán mejor los derechos de las y los niños involucrados. El sostén económico de sus necesidades, pero también, los apoyos emocionales y afectivos y el acompañamiento en todas las instancias de la vida; son las formas en las que se expresa esa responsabilidad y que no depende de una división cuantitativa del tiempo entre uno y otro progenitor.

Por otra parte, también es preciso tener en cuenta a la hora de considerar estas propuestas que, como frecuentemente se ve en la práctica cotidiana de nuestros Tribunales, en muchos casos, la intención última de la pretensión del accionante de obtener una tenencia compartida es sustraerse al pago de la pensión alimenticia cuando la persona administradora es quien tiene la tenencia efectiva de los niños.

Resultan muy preocupantes también las previsiones de estos proyectos en situaciones de violencia, maltrato o abuso de niñas, niños y adolescentes al impedir, ante denuncias, la adopción de medidas de protección apropiadas, permitiendo así que se ponga en riesgo su integridad física y psíquica. Los proyectos prevén que una denuncia no interrumpa el régimen de tenencia compartida o el régimen de visita hasta que se dicte una sentencia de condena, por lo que las niñas y niños en riesgo pueden quedar por tiempo indeterminado en manos de la persona agresora o abusadora.

Desde su presentación y estudio en la Comisión parlamentaria, tanto las organizaciones sociales y organismos e instituciones vinculadas a la temática<sup>10</sup>, han manifestado serios reparos y muy bien fundamentadas observaciones en este aspecto.

Si el principio general de derecho es que, en cualquier situación, inclusive en cuestiones de carácter meramente patrimoniales, para prevenir riesgos de lesión o frustración de un derecho, antes de que se determine la procedencia o no de la pretensión, pueden impo-

<sup>9</sup> Puede darse la atribución exclusiva de la guarda jurídica a uno solo de los padres en casos de ausencias prolongadas, residencia en países diferentes, suspensión o pérdida de la patria potestad, etc. No obstante, la norma general es la guarda compartida.

<sup>10</sup> Representantes del Comité de los Derechos del Niño y otras organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la niñez y a adolescencia, el Instituto de Derecho de Familia de la UDELAR, la Asociación de Magistrados, la Asociación de Defensores Públicos, UNICEF, entre otros organismos e instituciones que han comparecido en la Comisión de Constitución y Códigos del Senado, han manifestado importantes observaciones y reparos a ambos proyectos.



nerse medidas cautelares, no parece razonable que ante la posibilidad de riesgos de lesión de la integridad psicofísica de personas particularmente vulnerables como son las niñas, niños y adolescentes, se prohíba o restrinja por ley la posibilidad de su imposición.

Es una realidad que los delitos sexuales contra niños, por su propia naturaleza, en su gran mayoría, se cometen en la intimidad, perpetrados por adultos de su entorno familiar. Por consiguiente, son de difícil prueba y las sentencias de condena, cuando se determinan responsabilidades penales, llegan luego de meses o años de investigación. Pero estas dificultades de investigación y prueba no pueden resolverse en perjuicio de los niños y niñas. Las consecuencias de dejar a una niña o niño a merced de una persona abusadora o violenta sin adoptar medidas de protección durante el tiempo que demora el dictado de una sentencia de condena pueden ser gravísimas e irreparables y constituiría una medida absolutamente irresponsable que contradice toda la doctrina y jurisprudencia, tanto internacional como nacional en la temática.

Como lo prevé la CDN y el propio CNA, los niños tienen derecho a una protección *especial* por tratarse de personas en proceso de crecimiento y especialmente vulnerables.

El **principio de precaución** al que se orienta la jurisprudencia actualmente<sup>11</sup> en cuestiones de violencia contra las personas - desarrollado en el derecho ambiental - constituye un principio derivado de la responsabilidad del Estado de evitar daños en sujetos que son considerados vulnerables. Ante el hecho sabido que en las relaciones humanas se dan vínculos de poder, con manifestaciones contrarias a derecho, se procura evitar de inicio cualquier daño a los bienes jurídicos de las víctimas, consecuencia de lo que con verosimilitud es o puede ser una agresión, y en consecuencia, el actual CNA prevé una serie de medidas de protección: la suspensión de las visitas, la salida del hogar de la persona agresora o la tenencia a favor de la persona que sea el referente protector.

En lo que respecta a **la figura del Defensor** que prevé el proyecto de Cabildo Abierto, podemos decir que en la reciente modificación del capítulo XI del CNA introducida por la ley No. 19.747 de 2019 (art. 119) ya están suficientemente especificados los deberes y responsabilidades de la Defensa para las niñas, niños y adolescentes, por lo que el proyecto resulta innecesario en este aspecto. A esto, debe agregarse además, que las funciones que se le asignan, entrevistarse con el niño una vez con cada padre y presentar “un informe”, resultan incompatibles con el rol que debe cumplir la Defensa jurídica en cualquier proceso, y en procesos de protección, supone asesorar y patrocinar a la niña, niño o adolescente y realizar su interés superior mediante acciones proactivas para la restitución y protección de sus derechos.

En cuanto a las modificaciones en los procesos y plazos que prevén los proyectos analizados, debe destacarse que desde la vigencia del Código General del Proceso, por razones de eficiencia, eficacia y de facilitar el acceso a la justicia, en materia procesal prevalece la

<sup>11</sup> IUE 499-130/2019. Sentencia interlocutoria No. 418/2020 de 12.08.2020. TAF 2°.

tendencia a la unificación. Los cambios propuestos pueden tener un efecto contrario al buscado en cuanto a la celeridad y, peor aún, resultar violatorios de los derechos de las y los niños involucrados al obstar a una adecuada sustanciación del proceso que permita garantizar la restitución de sus derechos.

Finalmente merece destacarse que ambos proyectos llamativamente utilizan la denominación “menor” para referirse a las niñas, niños y adolescentes, término que remite al paradigma de la situación *irregular* o tutelar del derogado Código del niño de 1934, que concebía al niño como un objeto de tutela y control del Estado y de la sociedad y lo definía por sus carencias. A partir de la CDN se deja de lado la noción de incapacidad y se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho sin distinciones basadas en la edad. Volver a utilizar esta denominación en un texto legal, no parece congruente con la evolución que ha registrado el país en materia de derechos y en especial, en relación a la conceptualización de las niñas, niños y adolescentes como verdaderos sujetos de derecho.

Las modificaciones proyectadas podrían tener alguna justificación si la Justicia, al dictaminar, privilegiara a las madres por sobre los progenitores hombres sin que las decisiones tuvieran su fundamento en el interés superior de la niña o el niño en cuestión. Sin embargo, no existen en el país evidencias fácticas, ni estudios o investigaciones de jurisprudencia que avalen tal supuesto. Tampoco existen evidencias ni datos fidedignos sobre denuncias falsas en lo que respecta a situaciones de violencia o abuso. No obstante, la información que surge de estudios de otros países que sí cuentan con datos al respecto, refieren un número insignificante que no amerita desconocer o disminuir las normas y mecanismos de protección existentes, sino todo lo contrario.

El reclamo de legislar en materia de tenencia compartida - que no es original de nuestro país sino que se replica en otros países de la región, lo que daría la idea de ciertas estrategias concertadas para lograr retrocesos en el reconocimiento de derechos en nuestras sociedades - parece surgir solamente de los grupos de presión de algunos padres que a veces se manifiestan al grito en la puerta de los Juzgados o de la Suprema Corte de Justicia, pero que carecen totalmente de representatividad, siendo también más que dudosa su legitimidad en virtud de que, en su gran mayoría, fueron apartados de sus hijos por hechos de violencia o de abuso sexual.

Sin lugar a dudas, en los conflictos de tenencia -por lo demás de escasa incidencia en proporción a la cantidad de asuntos judicializados en la justicia de familia- deben ser resueltos por los Tribunales atendiendo a los elementos de juicio que presenten ambas partes y fundamentalmente al interés superior de la niña o niño involucrado en el caso concreto.



más sociedad  
más derechos



Red Pro  
Cuidados



## Legisladoras y legisladores:

### A la ciudadanía

El Comité de los Derechos del Niño, la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales, la Red uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, la Red Pro Cuidados, el Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer y la Inter-social Feminista manifestamos públicamente nuestra profunda preocupación ante el contenido regresivo en términos de garantías de derechos, de dos proyectos de ley a estudio en el Parlamento Nacional, ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, a saber: Tenencia compartida responsable y Corresponsabilidad en la crianza.

Ambas propuestas legislan sobre la corresponsabilidad en los cuidados y tenencia compartida o alternada, temas ya resueltos por nuestro derecho en consonancia con los estándares internacionales, sin que existan o se hayan efectuado análisis, estudios o investigaciones que den cuenta de resoluciones sesgadas o de aplicación inadecuada de la normativa garantista vigente, en acuerdo con los estándares internacionales y ante los cuales no se conocen investigaciones o estudios que evidencien un funcionamiento o aplicación inadecuada que ameriten un cambio.

Las propuestas modificarían negativamente las situaciones actuales, pretendiendo igualar las diversas realidades familiares al establecer de antemano una solución reglada en todos los casos. Así presentadas, desconocen la circunstancias particulares de cada familia como también la opinión y la voluntad de niños, niñas y adolescentes de acuerdo a su grado de desarrollo, al igualar distintas situaciones prescindiendo de sus particularidades, sobre todo sin orientar las medidas para asegurar el mejor bienestar y desarrollo de la niñez y adolescencia afectadas por el conflicto.

Ambas propuestas violan convenios internacionales que nuestro país ha ratificado y está obligado a cumplir, especialmente en relación a los principios orientadores de la Convención de los Derechos del Niño, el interés superior y la autonomía progresiva, el derecho a ser oído, todos ellos establecidos en nuestra normativa vigente.

Alertamos que de prosperar esta iniciativa, el Estado Uruguayo, no garantizará la protección integral de niñas, niños y adolescentes en su entorno familiar, especialmente ante posibles situaciones de violencias y abuso, al habilitar regímenes de vistas provisorios aún cuando existan denuncias en trámites contra alguno de los padres, por violencia o alguna

otra circunstancia, vulnerando así el principio general de precaución que debe ser priorizado siempre en estos casos.

En definitiva y por los argumentos expuestos, mantenemos la expectativa que, a nivel parlamentario, resulten consideradas nuestras apreciaciones, sumada a la de diversos colectivos académicos, sociales e institucionales y se desestimen categóricamente ambas propuestas.

# Entre las ausencias y las deficiencias: diagnóstico sobre las violencias sexuales en las infancias y adolescencias

Comité de los Derechos del Niño del Uruguay

El siguiente artículo presenta a través del análisis diagnóstico, falencias y dificultades a la hora de abordar las violencias sexuales en las infancias y adolescencias de nuestro país. Esta exposición representa un extracto de los principales hallazgos constatados en el capítulo Uruguay del Diagnóstico Regional sobre las violencias sexuales contra niños, niñas y adolescentes<sup>1</sup>. El mismo fue realizado por integrantes del Observatorio del Comité de los Derechos del Niño del Uruguay (CDNU) y ANONG, en el marco de la Red de Coaliciones Sur (RCS), Programa “Defendiendo nuestros derechos sexuales y reproductivos”, del proyecto “Vinculando la Agenda de Derechos de Niñez y Adolescencia de América del Sur con los DSDR”.

Este análisis presenta algunos aspectos conceptuales sobre la temática, y realiza un diagnóstico acerca de las diferentes respuestas del Estado en la materia: desde el marco legal, las políticas públicas, los diversos registros de datos y el presupuesto asignado. Por último, se integran conclusiones emergentes en el estudio.

230

## Algunas cuestiones conceptuales

Las situaciones de violencia son actos impuestos, de abuso de poder que siempre generan daños en la persona que la recibe. En las infancias y las adolescencias, este daño se profundiza, generando consecuencias sobre su desarrollo, con gran impacto a nivel familiar y comunitario. Es fundamental entender a la violencia como un problema que es político, cuyas implicancias radican en una forma de entender las relaciones con otros, basadas en formas de dominación, opresión y abuso de poder. Nos involucra a todos.

La violencia sexual es una violación extrema a los derechos humanos. Se desarrolla en los escenarios y contextos más diversos: relaciones familiares, afectivas, casuales, ámbitos comunitarios, educativos, institucionales, digitales, en medios de comunicación, entre otros. Además, entre las infancias y adolescencias se manifiesta de diversas formas: abuso sexual infantil, explotación sexual, violaciones, acoso sexual callejero, *grooming* o embarazos forzados

<sup>1</sup> El documento completo puede ser consultado en el siguiente link: <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/diagnostico-sobre-violencias-sexuales-contra-ninas-ninos-y-adolescentes-2021/>.

Para niñas, niños y adolescentes estos derechos y garantías están plasmados en diversas normas internacionales, a las cuáles el país ha suscrito y ratificado. Se destacan, entre otras, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém Do Pará), y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Particularmente, la CDN insta a los Estados parte a “proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales” (art. 34), y a adoptar “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo” (art. 19).

La existencia de estos parámetros internacionales basados en el respeto de los derechos humanos ha guiado algunas de las normativas o acciones estatales desarrolladas a nivel nacional en las últimas décadas; sin embargo, distan mucho de efectivizar un abordaje basado en la prevención, promoción y respeto de derechos humanos. A continuación, se describen algunos ejes centrales para el análisis situacional sobre las violencias sexuales en niñas, niños y adolescentes, vertebrado en cuatro ejes: normativa vigente, políticas públicas, sistemas de información y registro, políticas de género y presupuestos.

#### a. Normativa en violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes

Si bien el Estado uruguayo tiene historia de ratificar por ley los instrumentos internacionales de derechos humanos para adecuar las normas nacionales a estos tratados, y en temas de derechos de infancia, las demoras han sido significativas. Ejemplo de ello es la ratificación de la CDN en 1990, y los avances en adecuación de la normativa nacional a los principios de la Convención a través de la Ley en el año 2004, a partir del Código de la Niñez y Adolescencia. En dichos años, también se crea la Ley n° 17.815 de Violencia Sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces, y la Ley n° 18.214 de Integridad personal de niños, niñas y adolescentes (2007).

En estos últimos años, se promulgaron leyes que representan avances importantes en la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos. Entre ellas se destacan: la ley n° 18.987 de Interrupción voluntaria del embarazo (2012); Ley n° 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en género (2018); Ley n° 19.643 de Prevención y combate de la trata de personas (2018); Ley n° 19.684 Integral para personas trans; Ley n° 19.747 Código de la Niñez y Adolescencia que modifica el Capítulo XI de la Ley n° 17.823 (2019). Estas normas se distinguen por la incorporación de definiciones y principios de intervención que dan centralidad a los derechos de las víctimas y reparación del daño. El nuevo Código del Proceso Penal y las reformas estructurales, entre ellas la creación de la Unidad de Víctimas de la Fiscalía General de la Nación, representa posibilidades de participación

protegida con mayores garantías para las víctimas. Asimismo, el enfoque de derechos y la interinstitucionalidad con participación de organizaciones de la sociedad civil está presente en muchas de ellas.

No obstante, el principal problema de las normas es que para su efectiva aplicación cuenta con limitaciones. En la medida que no tienen asignación presupuestal, algunas estructuras o políticas previstas en las normas no se logran implementar, así como la deficiencia de recursos produce demoras y debilidades en respuestas efectivas, además de desafíos importantes en la formación permanente de los operadores. La legislación vigente se instrumenta de manera parcial, existiendo lagunas o ausencias normativas en relación a la efectivización de los derechos de niños, niñas y adolescentes; o en las interpretaciones judiciales que son de corte conservador.

En este marco, mención especial tiene que hacerse respecto a la recientemente aprobada Ley de Urgente Consideración (LUC, Ley n° 19.889, año 2020). La misma incluye modificaciones que afectan directamente la vida de adolescentes, que van desde el aumento de penas y años de privación de libertad, hasta la incorporación del juicio abreviado que, en los hechos, impacta en la vida de las adolescentes explotadas sexualmente, ya que existen serias deficiencias en materia de protección. En general, no se les reconoce como víctimas y cuando cometen delitos en el marco de la explotación sexual o de la trata, no se respeta el principio de no punibilidad, ya que en el proceso no se les reconoce como tales.

Como amenazas, debe señalarse que en Uruguay actualmente existen propuestas de proyectos normativos<sup>2</sup> impulsados por colectivos anti derechos que están teniendo un lugar en la agenda pública y del gobierno actual, significando una amenaza concreta para niños, niñas y adolescentes.

Aún persisten desafíos para que Uruguay se adecue a los principios y el derecho internacional de los derechos humanos. Ejemplo sustancia de ello es la necesidad de ajustar la edad matrimonial a los estándares internacionales y revisar la edad de consentimiento, de forma tal que se garantice la protección ante la violencia sexual (CDNU-ANONG, 2019)<sup>3</sup>.

## **b. Políticas públicas**

En términos generales, si bien se identifican avances en los últimos años en relación a la política pública desarrollada en relación a la prevención, protección y respuesta ante situaciones de violencias sexuales a las infancias y adolescencias, las mismas siguen siendo

<sup>2</sup> Véase Deus, Alicia. Los Proyectos de ley sobre tenencia compartida y la doctrina de la protección integral de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. En *Derechos Humanos en Uruguay*, Serpaj (2021).

<sup>3</sup> CDNU-ANONG (2019). Uruguay 2020. 10 puntos para establecer la infancia como prioridad. Disponible en: <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/uruguay-2020-10-puntos-para-establecer-la-infancia-como-prioridad/>.

insuficientes. Además, debilidades referidas a la formación significan acciones de omisión e incluso de revictimización.

El enfoque de derechos humanos, la promoción de la igualdad de género, la adecuación de los servicios a la cultura y a la edad, el enfoque centrado en las víctimas-sobrevivientes, la seguridad como elemento primordial y la rendición de cuentas de los agresores son los principios transversales que se plantean para el diseño, la presentación y coordinación entre los servicios esenciales que los Estados deben desarrollar para el abordaje de la violencia (ONU Mujeres, UNFPA, 2016)<sup>4</sup>. La legislación actual y las políticas van en consonancia con estos principios a nivel discursivo, pero esto no se materializa en las políticas públicas suficientes que signifiquen que las políticas van a estar realmente ajustadas a las necesidades de cada niño, niña o adolescente. Los servicios se alejan aún de ser de calidad al no cumplir con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, adecuación, consentimiento informado y confidencialidad. Si bien la seguridad es un criterio fundamental, los servicios no están disponibles en cantidad y calidad suficientes, o no se encuentran disponibles para todas las situaciones en que se los necesitan. Tampoco están presentes en todos los departamentos y su localización geográfica es en zonas urbanas. Esto genera que haya, incluso, listas de espera para acceder a servicios de protección.

Además, por otra parte, el recorrido institucional de las políticas de género sigue con debilidades en la interseccionalidad con otras perspectivas discriminatorias como la edad, la situación de discapacidad, entre otras.

#### **d. Sistemas de información y registro**

El país carece de un sistema de información integral que permita poner de relieve la situación(es) de violencias (en general), y en particular de violencias sexuales hacia niñas, niños y adolescentes.

Entre la información que se releva, se destaca –por un lado– la recabada por los sistemas de información de diferentes dependencias del Estado. Como ejemplos resaltantes están los datos recolectados de los registros administrativos del Sistema de Información para la Infancia del Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (SIPI-INAU); del Sistema de Gestión de Seguridad Pública (SGSP) del Ministerio del Interior; del Formulario electrónico de asuntos tramitados por la Ley n° 17.514 de violencia doméstica y Sistema Estadístico de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial; del Sistema de Información del Proceso Penal Acusatorio del Uruguay (SIPPAU) de la Fiscalía General de la Nación; y los provenientes de la Pesquisa de Rutina y Formulario de Violencia Doméstica del Ministerio de Salud Pública (MSP). Con excepción de la información producida y

<sup>4</sup> Onu Mujeres, UNFPA, OMS, PNUD, UNODC (2016). Paquete de servicios esenciales para mujeres y niñas que sufren violencia. Elementos centrales y directrices relativas a la calidad de la atención. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/12/essential-services-package-for-women-and-girls-subject-to-violence>.



publicada por el SIPIAV (Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia) y CONAPEES (Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y no Comercial de la Niñez y la Adolescencia), no existe divulgación periódica de datos y/o informes, por lo que el acceso a la información producida debe tramitarse por la Ley de Acceso a la Información Pública uruguaya.

Por otro lado, cabe destacar la información resultante de mediciones o investigaciones puntuales en la temática. Entre ellas, la proveniente de la Primera y Segunda Encuesta Nacional Basada en Género y Generaciones (2013 y 2019), el módulo de disciplina y violencia hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de 2013, entre otras.

En cuanto a la información producida por dependencias del Estado, y de acuerdo a los hallazgos constatados en el informe *Consultoría para el relevamiento de los registros en Violencia Basada en Género en Uruguay*, si bien el país cuenta con un considerable número de instituciones y dependencias que registran situaciones de violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes, en la actualidad existen grados muy dispares de sistematización de los sistemas de información entre cada una de las dependencias, e incluso en algunos casos existe una alta heterogeneidad en cada una de ellas en términos de los registros que llevan adelante, así como en la divulgación pública –y periódica– que se hace de cada uno de ellos (Bidegain, Salamano, 2016)<sup>5</sup>.

Más allá de estos últimos esfuerzos en materia de registro y detección de violencias hacia niñas, niños y adolescentes, y en consonancia con la Observación n° 15 del Comité de los Derechos del Niño de 2015, a la fecha el país carece de un sistema de monitoreo y registro sistemático sobre la situación de las infancias y adolescencias, así como de otros estudios de prevalencia de violencias, que permitan dar cuenta de la magnitud de la situación para el conjunto de niños, niñas y adolescentes del Uruguay.

#### d. Presupuestos

Como primer aspecto, resulta pertinente señalar que Uruguay cuenta con una estructura del gasto público social (GPS) con perspectiva adultocéntrica. Para el año 2013, la mirada comparada de cada uno de los componentes integrados al GPS por tramo etario permitía visualizar que son los niños, las niñas y los/as adolescentes (0 a 17 años) y las personas adultas (65 o más años) las que concentraban la mayor parte de la distribución del gasto: de cada 100 pesos gastados, 25 estaban dirigidos a niños, niñas y adolescentes (24,9%) y 31 a adultos de 65 y más años (31,4%) (CINVE, 2013, Cepal Unicef, 2017). No

<sup>5</sup> Bidegain, G.; Salamano, I. (2016). Consultoría para el relevamiento de los registros en Violencia Basada en Género en Uruguay. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, Comisión Sectorial de Población.

obstante, resulta importante destacar que el número de personas con 65 y más años era 5 veces inferior al de personas con 17 y menos años.

En este contexto, otra sustancial dificultad a resaltar refiere a la estructura presupuestal nacional, donde la aprobación de un presupuesto quinquenal es fruto de voluntades políticas y mayorías parlamentarias, que compromete todas las áreas del Estado para la ejecución de la política pública. Esta situación es regresiva en materia de derechos, ya que esta asignación presupuestal no cumple con criterios de no regresividad e intangibilidad, tal como se recomienda para los recursos destinados a infancias y adolescencias (Unicef, 2018)<sup>6</sup>.

## Conclusiones

Es innegable que se han registrado avances normativos en la visibilización y el combate a las violencias sexuales hacia las infancias y adolescencias, incorporando estas normas nacionales a los estándares internacionales de derechos humanos. No obstante, sigue pendiente ajustar la edad de matrimonio a los 18 años, readecuar la edad de consentimiento y desarrollar una ley de Sistema de Protección Integral. En la actualidad, la probabilidad de regresividad ante proyectos de ley que vulneran los principios de la Convención de Derechos del Niño y otros tratados de derechos humanos constituye una amenaza concreta para la vida de niñas, niños y adolescentes, en especial para quienes sufren situaciones de violencia y una acción política que les pone en riesgo y que no asegura recursos para cumplir con los principios de progresividad y no regresividad.

De la misma forma, persisten deficiencias importantes en la asignación de presupuesto, que depende para cada periodo de voluntades políticas, y hasta el momento no han jerarquizado avanzar de manera sustantiva en estos temas.

En el territorio, las políticas de prevención, atención, persecución del delito y reparación del daño siguen siendo insuficientes para dar cumplimiento a respuestas que cumplan con criterios de calidad y celeridad, por lo cual cualquier acción que llegue tarde o que no responda a las necesidades de las víctimas, es una política omisa que profundiza los daños y la impunidad.

Se destacan los avances en la formación en tema de violencia sexual y embarazos forzados, lo que ha significado una mejora en la cantidad de situaciones atendidas. Igualmente, la detección sigue sucediendo en su fase crónica: no hay políticas transversales sostenidas de formación en prevención de violencia y en educación sexual, por lo cual, las acciones son dispersas y no hay evaluación o denuncia de las prácticas revictimizantes u omisas. El reconocimiento del problema de los embarazos forzados y la posibilidad del derecho a la in-

---

<sup>6</sup> Unicef (2018). Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe: herramienta de indicadores. Disponible en <https://www.unicef.org/ecuador/informes/hacia-una-medici%C3%B3n-de-sistemas-de-protecci%C3%B3n>.

terrupción del embarazo no han generado aún acciones efectivas que aseguren protección, reparación del daño y prevención de las maternidades forzadas.

Los avances en la creación de servicios de atención a víctimas en distintos sectores, junto con el reconocimiento del problema y de los desafíos presentes para la atención, representan la posibilidad de que se entienda la situación de alarma y la necesidad de una rápida respuesta. Sin embargo, cada año sigue faltando voluntad política para priorizar estas acciones, y dotar a las políticas de asignación presupuestal para ejecutarlas.

Por ello, es prioridad transversal garantizar presupuesto con perspectiva de derechos de infancia, para que el Estado efectivice a través de recursos, políticas públicas que prevengan, atiendan, reparen el daño y sancionen a los responsables, incluida la sanción de responsables de organismos del Estado por acciones de omisión o violencia institucional.



Foto: Santiago Mazzarovich

## Ante un Estado ausente, nuestra lucha estará presente

237

Colectivo Ovejas Negras

Un segundo año de pandemia pasó y se volvió a demostrar la importancia de la organización colectiva, de la solidaridad organizada.

Este año volvimos a identificar las ausencias permanentes por parte del Estado, que decidió una vez más, recortar presupuesto y esfuerzo para sostener a la sociedad. Con un eslogan de *libertad responsable* se dejó a las poblaciones más vulnerables nuevamente sin una atención integral, enfocada a resolver las problemáticas ocasionadas por la desigualdad que nos atraviesa, y que se ha intensificado por una pandemia que produjo una crisis económica a nivel mundial.

“Marchamos porque las soluciones deberían nacer de políticas sociales, no del Gobierno abusando de la solidaridad organizada.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Proclama Marcha por la Diversidad 2021.

Tenemos un gobierno con una agenda que no está dispuesto a modificar ni aunque suceda algo tan inmenso y desestabilizador como una pandemia. Tenemos como resultado el cierre de programas sociales, la retirada de los territorios, y el amiguismo como respuesta para dar falsas soluciones a viejas problemáticas. Se da cada vez más espacio y más poder a las empresas buscando privatizar los servicios esenciales que el Estado tiene como obligación proveer a la población.

En una crisis económica el gobierno decidió ahorrar, haciendo exactamente lo contrario al resto del mundo que se dedicó a invertir para contener y sostener a sus poblaciones. En el Uruguay se decidió que era el momento de recortar los presupuestos para la educación, para la salud, para la vivienda, y para los salarios de la gente.

Para sostener la alimentación de nuestro país se formaron cientos de ollas populares, y el gobierno decidió que era oportuno interferir en la organización social, no con aportes y haciéndose cargo de que su gente tiene hambre, sino con contratos para sus amigos, para que de esta crisis social se sigan enriqueciendo quienes más tienen. Y, como si fuera poco, con el hambre de la gente.

**“Esto no es sorprendente. Es la forma hipócrita de este Gobierno, que en vez de dar la discusión parlamentaria, prefiere violar la ley en silencio, ignorándola.”<sup>2</sup>**

El Ministerio de Salud Pública se jacta del buen manejo de la pandemia, pero ¿a costa de qué? De profundizar la desigualdad en la atención.

Los prestadores de salud, tanto privados como públicos, continúan incumpliendo la Ley Integral para Personas Trans, negando los tratamientos, no comprando medicamentos, no conformando los equipos de atención estipulados por la Ley. No se avanza en los tratamientos de VIH, el Estado cuenta con acceso a medicación de primer nivel pero decide, una vez más, no colocar ni el presupuesto necesario, ni la prioridad donde corresponde.

Los prestadores de salud están negando cubrir lo que la ley les obliga, negando operaciones y procedimientos. En ASSE sucede lo mismo. Esto viola derechos consagrados, y tiene consecuencias sumamente negativas en la salud de las personas. Afecta su salud mental y aumenta el riesgo a someterse a estos procedimientos por fuera del sistema de salud, poniendo en riesgo su vida.

Y el MSP, pese a las denuncias presentadas, pese al llamado al orden que le impuso el Consejo Nacional de Diversidad (que asesora al Poder Ejecutivo en materia de políticas públicas de diversidad sexual, integrado por representantes de los ministerios y la sociedad civil), sigue sin exigir a las mutualistas privadas el cumplimiento de las leyes.

---

<sup>2</sup> Ídem.

**“Cuando se ignora la pobreza del pueblo y se elige beneficiar a les privilegiades, se reproduce la dinámica perversa de poder. Una dinámica que crea un mundo que excluye, segrega, explota y margina.”**<sup>3</sup>

El desempleo creció y el Estado no cumplió con las cuotas laborales, nuevamente violando las leyes de nuestro país. Se permitió a las Intendencias elegir si querían implementar o no las leyes en un plan que venía a dar respuesta a la pérdida de trabajo. Se decidió que incluir a las personas afrodescendientes, personas con discapacidad y personas trans era opcional.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto lo reconoció oficialmente: durante el año 2020 se ocuparon 0,4% de las vacantes para personas con discapacidad (la ley establece que debe ser un 4%), 0,016% de las vacantes para personas trans (cuando la ley estipula un 1% del total) y 0,69% de las vacantes para personas afro (cuando la ley establece un 8% del total).

En el caso de las personas trans, las medidas de acción afirmativa solo estarán vigentes durante 15 años. Ya pasaron 3 años desde su aprobación y se sigue sin cumplir la ley.

**“Marchamos y damos la cara en este escenario de creciente persecución de la protesta. Donde la lista de excusas para decirnos por qué no debemos marchar está a la orden del día.”**<sup>4</sup>

Por lo bajo se desarman las conquistas del movimiento social, sin decir nada, vemos nuestros derechos vulnerados en los distintos espacios públicos.

Desde el comienzo de la pandemia no se otorgó ninguna nueva tarjeta TUS Trans, y fueron excluidas de las partidas especiales. En donde el trabajo sexual dejó de ser una alternativa durante meses, mientras siguen subiendo los precios de todos los productos básicos de la canasta familiar.

La Ley Trans está siendo pisoteada en casi todos sus aspectos, la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo está cada vez más amenazada, y la Ley de Violencia hacia las Mujeres basada en Género sigue sin contar con un presupuesto que permita que funcione.

No solo le dan la espalda a las leyes que tenemos, que fueron conquistas del movimiento social, sino que comienzan a aparecer proyectos completamente regresivos. Como un proyecto que busca rever la tenencia compartida dejando nuevamente a los niños, niñas y adolescentes sin ser el centro de la cuestión, donde se juega con la mentira del síndrome de alienación parental, donde se miente diciendo que las denuncias de violencia son falsas, y se busca seguir defendiendo a los violadores y violentos.

<sup>3</sup> Proclama Marcha por la Diversidad 2021.

<sup>4</sup> Ídem.

Y no nos olvidamos del intento, por suerte fracasado, de volver a instalar la ley de Caducidad. Los golpes contra la lucha por la memoria y la justicia son muchísimos.

También están los intentos por parte del Ministerio del Interior por continuar con la criminalización y persecución de quienes consumen marihuana, nuevamente buscando retroceder en los derechos ganados.

Y sigue sin entenderse la importancia de que los actores involucrados sean parte de la construcción de las políticas y proyectos, como está pasando en la educación, donde se busca cada vez más alejar a los y las docentes de la construcción de la educación de nuestro país.

**“No necesitamos que nos arreglen ni que dios nos bendiga. ¡Necesitamos una vida libre, con derechos que se cumplan y con placer!”<sup>5</sup>**

En nuestra sociedad se agravan los discursos de odio y los fundamentalismos irracionales y retrógrados. Hay sectores políticos y religiosos que continúan patologizando nuestras identidades, mientras defienden a notorios torturadores y violadores de los derechos humanos, cuestionando la acción de la justicia.

Nos preocupa que nos gobierne una coalición que demuestra no solo una desorganización permanente, sino que cuenta con sectores que promueven los discursos de odio, homo-lesbo-bi-trans-fóbicos y machistas. Estos discursos no son aislados e inocuos, se materializan en la retirada del Estado, en las políticas que se llevan adelante y en los proyectos que entran en nuestro Parlamento.

La organización sigue siendo la respuesta. Aunque se continúe criminalizando la protesta, seguiremos en las calles y en las plazas, reivindicando los derechos conquistados, exigiendo que se cumplan las leyes de nuestro país, y seguiremos luchando para construir una sociedad libre e igualitaria. Porque tenemos derecho a ser.

---

<sup>5</sup> Ídem.



Foto: Martín Varela Umpiérrez

## Desigualdades y resistencias en relación a la situación de calle

### Ante la pedagogía de la crueldad: la política sensible

241

Leticia Pérez de Sierra<sup>1</sup>

#### Introducción

El siguiente texto surge de algunas reflexiones elaboradas en el marco del Proyecto Desigualdades y conflictos en relación a la situación de calle (2019-2021) financiado por CSEAM – Udelar y llevado adelante por un equipo universitario multidisciplinario. Dicho Proyecto persigue, desde una perspectiva de derechos humanos, el objetivo de posicionar la problemática de personas en situación de calle como tema relevante en la agenda de enseñanza, investigación y extensión universitaria. Asimismo, desarrolla estrategias colaborativas con las necesidades y demandas que formula el colectivo de personas en situación

<sup>1</sup> Trabajadora social y docente de la Facultad de Ciencias Sociales - Udelar.



de calle Ni todo está perdido (Nitep<sup>2</sup>), tendientes a fortalecer la condición de ciudadanía de sus integrantes.

### El escenario en Uruguay, detrás de las cifras

Los censos de personas en situación de calle que realiza el Mides desde 2006 muestran un aumento sostenido del número de personas sin vivienda-hogar (quienes duermen a la intemperie, en centros nocturnos o 24 horas) en Montevideo. En 2020 se observó un aumento del 25,3% en los niveles de personas sin hogar en comparación con 2019, con un registro total de 2.553 personas en situación de calle la noche del censo (Mides, 2020). En 2019, los datos evidenciaban un incremento de personas sin hogar, con respecto a registros anteriores: 1.043 se encontraban durmiendo a la intemperie y 995 lo hacían en refugios (Mides, 2019).

El aumento de las personas en calle no parece depender de los ciclos económicos de expansión o ajuste. Así Wacquant (2001) sostiene que la marginalidad urbana se profundiza no por procesos de declinación económica sino por la desigualdad creciente en los contextos de crecimiento económico global, donde conviven la opulencia y la indigencia.

Los datos muestran que, entre otros factores, las personas sin hogar, son muy predominantemente varones jóvenes con niveles de educación muy bajos, que presentan trayectorias de institucionalización (en instituciones totales como los hogares de amparo, cárceles y manicomios). Además, más de la mitad declara haber sufrido agresiones de algún tipo estando en calle y que deben enfrentar problemas de abuso de sustancias sin tratamiento (Mides, 2016; 2019; 2020).

Pero detrás de estas cifras que construyen “poblaciones” están las vidas de miles de personas. Las políticas destinadas a alcanzarlos como “población objetivo” construyen un tipo de sujeto carente, pasivo, con necesidad de rehabilitación o directamente de punición. La figura que emerge es la del loco, adicto, vago.

El primer colectivo de personas en situación de calle (Nitep) logra poner en cuestión esta fórmula al emitir una voz capaz de enunciar, con lenguaje propio, las desigualdades de las personas en situación de calle. El énfasis en sus numerosas apariciones públicas no está solamente en la vulneración sistemática y sistémica de derechos (a la vida, la salud, la integridad, la ciudad, la no discriminación, etc.) sino en el derecho inalienable a existir y desplegar vidas creativas: “declaramos nuestra existencia legítima en un mundo”, “deseamos un mundo que abrace y no expulse”, “no somos cosas, somos seres humanos”, “queremos vivir con dignidad” “a cualquiera le puede pasar”. Parece una sutileza, pero no lo es. Esta torsión pone en jaque al sistema de protección social en su conjunto, y particularmente a la política asistencial, la que, históricamente ha venido construyéndose en el país desde un paradigma hegemónico de la carencia, la tutela y la punición sobre una población que se construye

<sup>2</sup> Véase: <https://plataformanitep.wixsite.com/nitep>

con exterioridad a los sujetos concretos, en tanto los considera incapaces y dependientes. Nitep, con sus acciones y declaraciones, demuestra lo contingente de la construcción de algo llamado “población de calle”.

Para Foucault (1996), la población como categoría emerge en un momento histórico, a finales del siglo XVIII en el marco del nacimiento de la biopolítica, entendida como una forma de gubernamentalidad, ligada a los dispositivos de la seguridad y la administración de los riesgos vinculados a la vida, como cuestión a ser gobernada por el Estado. De esta manera, el gobierno del Estado empieza a ser el gobierno de las poblaciones. Población es en esta perspectiva, una categoría heredera del tratamiento estadístico de la opinión pública, una construcción que impone una homogeneización, dado que se concibe como una masa afectada por procesos de conjunto que son propios de la vida y su reproducción (Foucault, 1996). Homogeneización que internalizamos y reproducimos desde las ciencias sociales y humanas. Las políticas sociales y los profesionales actuantes en este espacio socio ocupacional aprendemos a ver y trabajar con poblaciones. Se nos vuelven invisibles entonces, en el encuentro con las personas, y en especial con las personas en situación de calle, las singularidades emergentes. Aun cuando estrictamente hablando, nunca nadie trabaja con una población, naturalizamos las variables que la construyen de manera que el encuentro efectivo con quienes están en calle, resulta programado para ver mayoritariamente, sino totalmente, sus carencias: población sin techo, sin trabajo, sin familia, sin redes, etc. Esto es posible percibirlo tanto en el tratamiento estadístico, en las intervenciones sociales en el marco de las políticas públicas, así como en los procesos de diseño en tanto acciones de gobierno (nacional y departamental) en relación a la citada población.

Nitep ha logrado ir impugnando estas miradas hegemónicas sobre la población de calle e ir mostrando parte de la basta diversidad de trayectorias y singularidades de las personas efectivamente reales que año a año son censadas por el MIDES. Ha podido reconstruir, por ejemplo, trayectorias de mujeres donde es típico ubicar causales de la deriva a calle en múltiples violencias basadas en género, al abuso infantil, la trata y la explotación sexual pasadas y actuales, el egreso del Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) y la intemperie a la que son expuestas al cumplir la mayoría de edad. O de personas con trayectorias de educación terciaria y alto capital cultural que terminan en calle por diversos problemas de consumo y/o salud mental y el fracaso reiterado de las instituciones ligadas a su tratamiento.

En sus intervenciones y declaraciones, Nitep impugna la ciudad y la democracia que estamos construyendo, desde un lugar que enfatiza lo afectivo- colectivo (“la lucha es habitar”, “la lucha colectiva tiene fuerza”, “vivimos el problema queremos ser parte de la solución”, “nada sobre nosotres sin nosotres”, “quédate en casa ¿y los que no tenemos casa?”). Logra así impugnar la idea de que es posible diagramar un trabajo “sobre los otros sin los otros” basado en la construcción abstracta de una población homogénea y pasiva.

En el marco del proyecto Trayectorias Integrales y particularmente desde el espacio de “Denuncias y defensas”<sup>3</sup> hemos venido visibilizando, compartiendo, conceptualizando e intentando construir defensas colectivas a las múltiples violencias que se ejercen sobre las personas en situación de calle. Concluimos que la propia situación de calle puede ser pensada como **efecto probable del cúmulo de experiencias de múltiples violencias institucionales** a lo largo de la vida (INAU, Vilardebó, cárceles, escuelas especiales, centros de reclusión del sistema penal adolescente y adulto, ley de faltas y distintos procesos de criminalización de la pobreza, etc). Estas violencias institucionales, algunas ruidosamente crueles, otras cotidianas y sutilmente degradantes, confluyen en la vida administrada desde la categoría poblacional que como vimos, lleva el nombre “población de calle”.

Se trata de instituciones que, en los diseños, protocolos, sistemas de información y prácticas **estandarizan la violencia** hacia las personas en situación de calle. Los técnicos y operadores en general de dichas políticas, tienden a ser críticos y resistir algunas de las formas más crueles, pero no pueden evitar reproducirlas al formar parte de dispositivos que refuerzan los efectos de cristalización de la degradación (como quedó en evidencia en el caso de Gustavo Castro<sup>4</sup>, donde el costo fue la propia vida).

La delimitación de la asistencia social surge fundamentalmente a partir de la definición de los sujetos a los cuales se destina. Aunque las formas en que estos son nombrados tienen cierta variación -siendo mayoritariamente como pobres- en todos los casos la asistencia es entendida como las acciones dirigidas a las poblaciones en mayores situaciones de privación social y económica (Baráibar, 2021). La política asistencial es entendida así como “un conjunto de mecanismos de transferencia de bienes y servicios a los ‘pobres’: aquellos individuos y grupos que presentan dificultades y riesgos específicos para resolver su reproducción a través del mercado de trabajo, o acceder a las condiciones de vida básicas garantizadas por el complejo de políticas universales (Andrenacci y Repetto en Baráibar, 2021: 30).

La política social y la asistencia en particular, suponen siempre la construcción de un problema y un sujeto al que se dirige. Vemos cómo ha ido desapareciendo del horizonte de debate la desigualdad y la producción social de la propia situación de calle dejando tan solo en la mira “la población de calle” cuya emergencia, lugar y crecimiento no parecen ser necesario discutir, aún sabiendo que los determinantes que operan sobre esta situación, están fuera de esta.

<sup>3</sup> Espacio semanal que nuclea además de integrantes de Nitep y docentes universitarios, a tres organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos: el Servicio Paz y Justicia de Uruguay (Serpaj), la Red de Abogados por los Derechos Humanos (RADDHH) y Colectivos contra la Represión y por las Libertades. También se han integrado en algunas instancias de trabajo conjunto otras organizaciones sociales y sindicales (Sutiga, UT- Mides, Secretaría de DDHH del PIT-CNT, educadoras y educadores de refugios nocturnos, Red de Ollas al Sur, Coordinadora de Ollas Populares, por mencionar algunas.

<sup>4</sup> <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/7/fiscalia-investigara-muerte-de-hombre-en-situacion-de-calle/>

La política asistencial reconoce en su fundamentación la complejidad de la situación, pero al mismo tiempo avanza en un proceso de ‘simplificación’ de la respuesta. Esto se expresa tanto en la materialidad que la política viabiliza como en los tiempos de actuación para las poblaciones en situaciones sociales de mayor complejidad (Baráibar, 2021).

Otra expresión -y claramente más preocupante- refiere al desplazamiento hacia las características personales en la explicación de la pobreza y en las formas de atenderla. El no cumplimiento de los objetivos habilita procesos de culpabilización, estigmatización y responsabilización de los pobres por su propia situación que se articula con la corresponsabilidad y activación como horizonte de acción. Las dinámicas sociales que configuran las causas del empobrecimiento quedan invisibles.

Es imposible hoy abordar el problema de la violencia institucional en aumento sobre la población de calle como si fuera un tema separado de la situación de intemperie de la vida, con la suspensión de las normativas que dan previsibilidad y amparo a las gentes dentro de una gramática compartida. En palabras de Segato “Llamo pedagogías de la crueldad a todos los actos y prácticas que enseñan, habitúan y programan a los sujetos a transmutar lo vivo y su vitalidad en cosas. En ese sentido, estas pedagogías enseñan algo que va mucho más allá del matar, enseñan a matar de una muerte desritualizada, de una muerte que deja apenas residuos en el lugar del difunto” (2019: 1).

Desde ese espacio compartido de denuncias y defensas logramos construir la siguiente conceptualización: “Hay muchos tipos de violencias. Las hay de muchas clases e intensidades, algunas puntuales, interpersonales, esporádicas o crónicas. Cuando la violencia se ejerce entre personas donde ninguna de ellas representa una institución constituye violencia interpersonal. Estas violencias pueden ser muy graves, pero pensarlas aisladamente reduce la capacidad de entenderlas en el marco de **continuos de violencias**. Ellas se inscriben en un sistema que crea y recrea la desigualdad para poder garantizar la acumulación. Sistema que es cruel y violento en sus modos y en sus efectos produciendo activamente la situación de calle y la precariedad de vida en miles de personas. Un sistema que produce activamente desigualdades, **genera y necesita de las violencias institucionales y exacerba las violencias interpersonales** (...) Es violencia institucional cuando las prácticas de maltrato, degradación o castigo son llevadas a cabo por personas que son parte de instituciones. Son sistemáticas y naturalizadas y a veces ritualizadas. Implican degradación y ausencia de garantías. Se trata de usos indebidos del poder institucional o como se dijo en una reunión “cuando el Estado es violento”. Se basan en la desigualdad de clase (aunque claramente se suman las de género, color de piel, estado de vulnerabilidad por consumo o salud mental, etc). Son en general encubiertas y desestimadas por las autoridades. Y se repiten en el tiempo y con diferentes personas a uno y otro lado. Estas violencias se dan en el espacio público, en hospitales, refugios, la cárcel y muchas otras instituciones y la distinguimos de lo que pueden ser “meros casos de abusos” (Documento de trabajo del espacio denuncias y defensas, 2021).

La repetición de la violencia produce un efecto de normalización de la crueldad y, con esto, promueve bajos umbrales de empatía (Segato, 2019). La crueldad habitual, institucionalizada nos coloca colectivamente en procesos de desensibilización al sufrimiento de los otros (Segato, 2019). En el marco del trabajo compartido hemos logrado preguntarnos cómo la sociedad extiende el castigo aún sin existir delito, y muchas veces fuera del sistema penal. Se trata de incluir los usos del **castigo extralegal para el gobierno de la desigualdad**. Son decenas los testimonios sistematizados en el espacio de Denuncias y defensas, pero veamos algunos: 1) rituales de hostigamiento y degradación que la policía realiza sin mediar una orden judicial al desalojar los espacios públicos por “uso indebido” sin mediar ninguna valoración judicial más que la del equipo policial que efectúa el operativo en el marco de la ejecución de la Ley de Faltas (actualizada con la LUC); 2) la obligación de dormir en la intemperie utilizado como castigo ante situaciones de conflicto entre usuarios o no permitir el pernoctar bajo techo a una persona por estado de ebriedad o ausencia de cupos en el establecimiento; 3) trabas al ingreso a las personas “nuevas” en calle donde la orientación desde el Mides es la siguiente: debe dirigirse a cualquier refugio y hacer cola en la vereda del refugio al que aspira hasta las 22 pm. Llegado ese momento, la respuesta del equipo puede ser que no queda lugar y que sí lo hay en otro refugio. Entonces la persona es derivada a otro lugar que queda a varios kilómetros en plena noche invernal y al que debe llegar por sus propios medios; 4) la mala alimentación que obliga a la vulnerabilidad alimentaria: “la comida que está viniendo es un desastre”, “yo por ejemplo hace días que no he cenado”; 5) refugios 24 horas para usuarios mayores y madres con hijos donde se afirma que “era como vivir en una cárcel”, “te revisan al entrar y salir, con cacheo”. “hay un horario para fumar”; 6) los refugios al abrir a las 18 y cerrar a las 9 imponen un “ocio obligado” y la violación de una norma (Ley de Faltas), obligan a “vagar y achicar cómo y dónde se puede”. Se violenta así el derecho al ocio creativo, a disponer de intimidad, de servicios higiénicos y propuestas creativas; 7) los registros informáticos y los listados que son utilizados en soporte informático por el Programa PASC donde el usuario no sabe qué se registra ni cómo<sup>5</sup>.

Todos estos datos, nos permiten pensar en prácticas de degradación y sufrimiento que no surgen de una sentencia del sistema judicial y sólo son comprensibles en clave sistémica, como pedagogías de la crueldad.

### **La construcción de lo común desde la desposesión o la fuerza de subjetivación de la experiencia de lo colectivo**

Ante este giro punitivo, parece esbozarse una cierta ofensiva sensible (Sztulwark, 2019). Un colectivo por primera vez en Uruguay reúne a personas y usuarios de la asistencia social que son parte de la posición social más degradada. Y desde este mismo lugar

<sup>5</sup> También podríamos analizar el alto número de suicidios de jóvenes incomunicados en Comisaría y personas privadas de libertad que permite pensar en prácticas de degradación y sufrimiento que no surgen de una sentencia del sistema judicial o las treinta personas abatidas en 2019 por la policía.

construye un nosotros impropio al lugar esperado. Ese sujeto visto como “carente y pasivo” ocupa el lugar de la palabra y sale en noticieros, ocupa el espacio público, negocia con autoridades, emite declaraciones para cuestionar efectivamente el modo en que estamos haciendo mundo. Logra interrumpir el curso silencioso de lo naturalizado para ampliar el campo de los posibles y el apoyo mutuo con otras organizaciones del campo popular.

En tanto colectivo instituye un orden simbólico nuevo y al unísono se produce/instituye a sí mismo como un tipo de sujeto ligado a este nuevo orden. La propuesta es hacer política desde una forma sensible y poética. Y en ese movimiento Nitep invita a un movimiento, a un despertar sensible, a una tonalidad afectiva, a construir algo más que información: a reconectarnos con la construcción de otros modos de hacer comunidad. Un llamado afectivo a trascender la tutela moral y las respuestas punitivas que deshumanizan tanto a quienes va dirigida, como a quienes la llevan adelante.

## Referencias

- Baráibar, X. (2021): De entusiasta decisión a dato ingrato: La política asistencial en el Uruguay progresista (2005 – 2014). Tesis doctoral.
- Documento de trabajo del espacio Denuncias y defensas, (2021): Informe a publicarse a partir del Proyecto: “Situación de calle desde una perspectiva de derechos: múltiples voces y experiencias” (CSIC- Contribución a la comprensión pública de temas de interés general, 2020- 2021). En prensa.
- Foucault, M. (2006): El nacimiento de la biopolítica. Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Argentina.
- Mides (2016), Presentación de resultados del Censo de Población en Situación de Calle, Montevideo, Ministerio de Desarrollo Social.
- Mides (2019), Relevamiento de Personas en Situación de Calle en Montevideo, Montevideo, Mides.
- Mides (2020), Relevamiento de Personas en Situación de Calle en Montevideo, Montevideo, Mides-INE-ONU.
- Segato, R. (2019). Pedagogías de la crueldad. El mandato de la masculinidad. Fragmentos en Dossier Feminismos, Revista de la Universidad de México, Cultura UNAM. <https://www.revistadelauniversidad.mx/articulos/9517d5d3-4f92-4790-ad46-81064bf00a62/pedagogias-de-la-crueldad>
- Sztulwark, D. (2019). La ofensiva sensible. Neoliberalismo, populismo y el reverso de lo político. Caja Negra editores. Colección: Futuros Próximos
- Wacquant (2004): Las cárceles de la miseria, Editorial Manantial. Buenos Aires. Argentina.



## Colectivo Nitep, 30 de junio de 2021

Saludamos y despedimos a Sandra, una compañera más que perdemos.

Exigimos cuidado y respeto a la hora de hablar de una persona. Hay dudas: si se le negó un refugio o no, porque estaba sangrando, pero esto no es el centro. Murió una compañera. Periodistas: investiguen no generen especulaciones.

No hay quien no quiera cama y comida, el tema es cuanta dignidad se le quita a cambio. Hay muchas injusticias en los refugios, no son una solución. No querer ir a uno no te hace merecedor de muerte. Se aguanta mucha cosa, lo que hay no es un sistema protector sino métodos invasivos de cuidados-control.

Hace un año un compañero murió por desidia del sistema operando en conjunto. Gustavo te recordamos con afecto!



Foto: Rodrigo Van

## Este no es un país pobre, es un país desigual

### Ollas y Merenderos populares en Uruguay

249

SolidaridadUY

#### Solidaridad es construir colectivamente caminos transformadores

La solidaridad nos llama a reconocernos como parte de la familia humana desde la horizontalidad y el respeto mutuo. Nos permite superar las divisiones egoístas del interés particular para transformarlas en una actitud de responsabilidad colectiva por nuestros iguales contra la injusticia. Necesitamos solidaridad social y política para construir sociedades más libres.

Campaña 2021 “Resistencia Solidaria”

SolidaridadUY, CPS, MediaRed

SolidaridadUY surge en abril de 2020, con el objetivo general de fortalecer las redes solidarias territoriales que surgen en tiempos de crisis, identificando la necesidad de unificar y potenciar esfuerzos. Desde su comienzo, integramos transversalmente la Coordina-



dora Popular y Solidaria (CPS) reconociendo a las redes de ollas y merenderos populares como actores centrales en la organización de los barrios.

En conjunto con otros actores clave hemos desplegado distintas estrategias de fortalecimiento de las iniciativas solidarias: canales de difusión efectivos, organización de datos, apoyo en recursos humanos para cocinar, coordinación de entregas, material audiovisual, proyectos de extensión universitaria y otros aportes necesarios. Lejos de una práctica de caridad o asistencialista, apostamos a la participación y a la autoorganización de los barrios para afrontar la crisis.

### “Esto es una forma de resistir”

“El 9 de agosto del 2020 nació, desde el corazón de los barrios un nuevo movimiento popular, Nosotros la Coordinadora Popular y Solidaria, Ollas por Vida Digna.”

Proclama manifestación CPS en Plaza Independencia  
17 de agosto de 2021

La Coordinadora Popular y Solidaria (CPS) es un espacio colectivo que nace a principios del mes de agosto del 2020 en Uruguay, a causa del agravamiento de la crisis alimentaria que sufren miles de personas en el país. Cuando comenzó la pandemia, se formaron redes de ollas basadas en la intuición y el saber de la tarea solidaria, y desde ahí las distintas realidades de los barrios hicieron causa común. En la CPS cada red es autónoma y participa con voz y voto tanto en el plenario como en las distintas comisiones que estructuran su organización: acopio y distribución, relacionamiento, prensa y propaganda.

Actualmente, la componen alrededor de 250 ollas y merenderos que se nuclean dentro de 18 redes o coordinadoras barriales y colectivos solidarios de Montevideo, Canelones, Maldonado, Durazno, San José y Rocha. Las donaciones y los insumos que se consiguen a través de distintas instituciones se reparten según criterios establecidos democráticamente.

La CPS se rige por una metodología de “autonomía, solidaridad y horizontalidad”, y se declara en “total independencia de clase, así como autonomía frente a cualquier partido u organización política, gobierno, institución estatal e institución religiosa”<sup>1</sup>. Entre sus objetivos como organización social, se plantea procurar insumos a las ollas y merenderos populares, promover la coordinación y agrupar esfuerzos, aportar a la lucha del campo popular desde un fin social concreto, recomponer el tejido social, y promover la autogestión, sin dejar de denunciar las carencias estatales y los derechos vulnerados.

<sup>1</sup> Documento “*Estructura y Funcionamiento de la CPS*”.

## “Ojalá tuviéramos más ayuda”.

“Ojalá tuviéramos más ayuda, esa es la palabra, todos los días me la repito mil veces... desde mi lugar si pudiera ayudar en más ayudaría, pero si yo no tengo ayuda no puedo ayudar.”

Fragmento de entrevista a olla en Marconi

Red Casavalle

A octubre de 2021, de acuerdo con los datos relevados por SolidaridadUY y la IM<sup>2</sup>, se estima que (sólo en Montevideo) las ollas y merenderos producen comida para 56.250 personas. Este dato sale de asumir que cada iniciativa recibe en promedio una demanda de 150 usuarios, independientemente de cuántas veces funcione a la semana, y que estos usuarios acuden a una única olla.

Actualmente, la demanda en porciones de la CPS (sólo en la zona metropolitana<sup>3</sup>) es de **86.800 porciones en ollas y 65.685 en merenderos semanalmente**, es decir 347.200 y 262.740 porciones al mes para ollas y merenderos respectivamente. Comparando estos números con el informe anual que se realizó en abril de 2021, en 6 meses la demanda incrementó en un 18% para ollas y 15% para merenderos.

Durante 2020 y 2021 un grupo de estudiantes de la Facultad de Ingeniería UdelaR<sup>4</sup> elaboró en conjunto con SolidaridadUY, AUDYN<sup>5</sup> y la CPS una receta “olla tipo” contemplando una dieta saludable, variada, balanceada y culturalmente apropiada (ver Tabla 1). Esta receta obtuvo la aprobación de todas las redes.

Receta “olla tipo” elaborada por estudiantes de Facultad de Ingeniería			Receta utilizada para distribución MIDES		
Ingrediente	100 p	1 p	Ingrediente	100 p	1 p
Básicos (arroz, fideos, polenta)	5 kg	50 g	Fideos	1,5 kg	15 g
			Arroz	5,5 kg	55 g
Carne (aguja, bondiola, pollo)	10 kg	100 g	Gallinas	5 kg	50 g
Leguminosas (lentejas, porotos, garbanzos)	5 kg	50 g			
Verduras volumen (boniato, calabaza, zapallo)	10 kg	100 g	Verduras volumen (papa, zapallo)	9 kg	90 g
			Calabacín	4 kg	40 g
Salsa de tomate	5 L	50 ml			
Aceite	1 L	10 ml	Aceite	1 L	10 ml
Verduras condimento (cebolla, morrón)	1 kg	10 g	Sal	100 g	1 g
			Adobo	50 g	0,5 g
			Cebolla	2,5 kg	25 g

<sup>2</sup> Intendencia de Montevideo.

<sup>3</sup> Redes en Montevideo, Coordinadora de Salinas, Red Paso Carrasco.

<sup>4</sup> Universidad de la República.

<sup>5</sup> Asociación Uruguaya de Dietistas y Nutricionistas.

Enlatados (choclo, arvejas, jardinera)	5kg	50 g	Zanahoria	2,5 kg	25 g
--	-----	------	-----------	--------	------

**Tabla 1:** Comparación por porción (1 p) y cada 100 porciones (100 p) receta ideal “olla tipo” y receta utilizada para los insumos proveídos semanalmente por el Ministerio de Desarrollo Social mediante la ONG Uruguay Adelante.

Con la demanda actual en porciones se estima que el costo de utilizar la “olla tipo” para todos los usuarios de todas las redes de la CPS es de **\$1.780.497 pesos uruguayos por semana**, es decir, las ollas de la CPS consumen \$7.121.588 pesos uruguayos al mes. Este monto no tiene en cuenta a los merenderos y las horas de trabajo invertidas por voluntarios.

No es sorprendente entonces, que desde el apoyo estatal se haya optado por una alternativa más barata, de menor calidad nutricional, que utiliza una proteína culturalmente inapropiada como la gallina congelada. Además, tampoco sorprende que se deje en manos de una organización tercerizada el poder de logística y compra, que por diversos motivos tampoco llega a proveer a la CPS con todos los insumos que se detallan en la receta derecha de la Tabla 1.

### “Ver la fila y achicar las porciones”

“... que feo es tener el cucharón en la mano y ver la cola y empezar a bajar la porción porque sabes que no da”

Fragmento de entrevista a Red de Ollas Bella Italia

Uruguay ha ratificado la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluyendo su artículo 25 que refiere a la alimentación como derecho humano. Sin embargo, la coyuntura económica, resultado de la desigualdad estructural y profundizado por la COVID-19, ha desplazado a miles de familias a una inseguridad alimentaria crítica.

Hablamos de seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento y lugar acceso de forma digna a suficientes alimentos inocuos, en cantidad y calidad suficientes, considerando sus preferencias, cultura y contribuyendo a llevar la vida que elija<sup>6</sup>. Los niveles de inseguridad alimentaria grave en Uruguay se ubican en 6.4% y la inseguridad alimentaria moderada en 23.2%<sup>7</sup>.

Uno de los elementos que determina en gran medida la cobertura de seguridad alimentaria es el costo de la canasta nutricional básica. Entre mayo y septiembre de 2020, en

<sup>6</sup> ONU/FAO. Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Roma, 13-17 de noviembre, 1996 [documento en internet] Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.HTM>

<sup>7</sup> Escuela de Nutrición - Observatorio del derecho a la Alimentación en América Latina y el Caribe, según el último reporte de FAO “Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020”

plena crisis alimentaria, se incrementó 6,8%, llegando hoy a tener un costo por persona al mes de \$8.566. Esto representa un 45% del salario mínimo.

El convenio de transferencia de recursos para las ollas populares a través de Uruguay Adelante presenta un kit de alimentos para realizar todos los días un único plato: guiso. El contenido de este deja fuera componentes imprescindibles tales como pulpa de tomate, lentejas y carne (ver tabla 1).

El Observatorio del Derecho a la Alimentación y la Escuela de Nutrición de la UDELAR se han pronunciado en este sentido, poniendo de manifiesto la acotada cobertura nutricional de la alimentación que las ollas pueden realizar con esos insumos, particularmente a la gallina congelada como la única proteína animal.<sup>8</sup>

En octubre de 2021, la IM detectó a partir del Plan ABC, 223 casos de desnutrición en la capital. En su mayoría, niños y embarazadas adolescentes provenientes particularmente del oeste y la periferia de Montevideo.

En este contexto, los índices de inseguridad alimentaria podrían incrementarse si el Estado no aborda esta crisis mediante una política pública a largo plazo, que contemple las necesidades nutricionales de la población en cantidad y calidad. Miles de personas podrían sufrir un inadecuado crecimiento físico y desarrollo mental, rendimiento escolar deficiente y baja productividad de adulto, que son a su vez causa del subdesarrollo humano.<sup>9</sup>

### “Las ollas no pueden ni deben ser una política pública”

“Las ollas no pueden ser una política pública, la precariedad no puede ser la solución a la crisis, mucho menos privatizar, tercerizar y dismantelar el Estado. De una vez por todas el Estado se tiene que hacer cargo”

Proclama manifestación CPS en Plaza Independencia

17 de Agosto de 2021

Durante todo el 2021 la CPS ha denunciado que el accionar del Estado en cuanto a la emergencia alimentaria es absolutamente insuficiente. Como mencionamos, la única asistencia que se ha dado a las ollas populares por parte del gobierno nacional fue la de las donaciones de alimentos a través de Uruguay Adelante. Estos insumos no son solamente escasos, sino que, mediante una tercerización de su accionar, se deja todo el peso de la crisis a las personas que semana a semana llevan adelante las ollas populares.

Las ollas populares no dan abasto con la magnitud de la necesidad de alimento, que se ha incrementado. La magra ayuda en víveres invisibiliza el esfuerzo y el desgaste físico,

<sup>8</sup> Alejandra Girona, del Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición. Entrevista M24, 20 de octubre de 2021.

<sup>9</sup> CEPAL. Malnutrición en niños y niñas en América Latina y el Caribe, Abril 2018.

emocional y monetario que requiere llevar adelante una olla para cada una de las personas que voluntariamente ponen su trabajo y su tiempo. El Estado debe poner su estructura para garantizar la alimentación de nuestra población, y no descansar en el desgaste solidario de cientos de personas.

“Quienes cocinamos en las ollas populares sabemos muy bien la cara que tiene la desigualdad, quienes son los que están pagando el precio de la crisis y el ajuste. Es cara de niño y niña, de mujer, de desempleado, de trabajador precarizado, de familias enteras que tienen que elegir entre pagar las tarifas y comer con dignidad. Este país no es un país pobre, es un país desigual”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Proclama manifestación CPS en Plaza Independencia 17 de Agosto de 2021

# La marea neoconservadora llega al Uruguay

Andrés del Río<sup>1</sup> | Mauricio Vázquez<sup>2</sup>

## La renovación de la derecha y el militarismo en la región.

El segundo mandato de Tabaré Vázquez coincidió con el declive regional de la ola rosa, un periodo en el que los gobiernos de perfil progresista dejaron el poder<sup>3</sup>. Durante dicho período surgieron, o se fortalecieron, figuras políticas que representan los intereses de los sectores tradicionalmente más poderosos y reaccionarios de la sociedad. Esos sectores convivían, en cierta forma relegados y camuflados, en la estructura de partidos de centro derecha, sobre todo en los países que sufrieron golpes de Estado y dictaduras cívico militares en los años sesenta, setenta y ochenta<sup>4</sup>.

En los últimos años sin embargo, una serie de países latinoamericanos vieron concretar la llegada al poder de gobiernos de derecha, algunos con mayor presencia liberal neoconservadora, otros con mayor peso del sector militarista, lo que estaría indicando un “retorno del verde oliva”<sup>5</sup> (Del Río, Vázquez, 2018). Su llegada se dio en algunos casos mediante procesos legítimos, mientras que, en otros, a través de procesos electorales signados por las *fakenews* y *lawfare*, o directamente por medio de golpes de Estado con diferentes características<sup>6</sup>. Ahora bien, como ya se ha mencionado, dentro de las derechas han tomado mayor

<sup>1</sup> Doctor en ciencia Políticas en el IESP/UERJ, Rio de Janeiro. Investigador y Profesor adjunto de Ciencia Política de la Universidad Federal Fluminense, Brasil. Coordinador del núcleo de Estudios sobre Estado, Instituciones y políticas públicas NEEIPP-UFF. Email: andresdelrio@id.uff.br

<sup>2</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales, maestrando en Estudios Contemporáneos de América Latina (Universidad de la República, Universidad Complutense de Madrid). Integrante del SERPAJ Uruguay.

<sup>3</sup> Argentina (Cristina Kirchner, 2015), Brasil (Dilma Rousseff, 2016), Bolivia (Evo, Morales 2019), Chile (Michelle Bachellet, 2018), Ecuador (Rafael Correa 2017), entre otros.

<sup>4</sup> Como menciona Agustín Canzani y Victoria Zeballos para el caso de Uruguay: “la dictadura dejaría una huella profunda en el sistema de partidos: prácticamente nadie reivindicaría públicamente su legado y solo algunos grupos y personas subsistieron, habitualmente camuflados en gobiernos subnacionales o espacios minoritarios de los partidos tradicionales y por lo general con éxito electoral más bien limitado”. Canzani Agustín, Zeballos Victoria 2021 *Entre el revival, la innovación y el aprovechamiento de oportunidades: la nueva derecha en Uruguay. El progresismo y la izquierda ante la nueva derecha: claves para la región*. Pág 3. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.

<sup>5</sup> Del Río, Andrés y Vázquez Mauricio, 2018, *“El retorno del verde oliva en Brasil, Argentina y Uruguay”*, Le monde Diplomatique Brasil, 18 de junio de 2018, disponible online: <https://diplomatie.org.br/o-retorno-do-verde-oliva/>

<sup>6</sup> Horacio Cartes (2013-2018) y Mario Abdó Benítez (2018) en Paraguay; Mauricio Macri en Argentina (2015- 2019); Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro en Brasil (2019); Jimmy Morales en Guatemala (2016); Sebastián Piñera en Chile (2010 y 2018); Lenin Moreno en Ecuador (2017) e Iván Duque en Colombia (2018)

protagonismo las corrientes *neo* nacionalistas, reacias al multilateralismo, autodenominadas como “antiglobalistas”<sup>7</sup>. Si bien estos grupos utilizan una retórica contrahegemónica, se encuentran en las antípodas del anticapitalismo, el multiculturalismo, y postulados del movimiento social antiglobalización de finales del siglo veinte y principios de siglo veintiuno, que plantó cara al neoliberalismo financiero, a los lineamientos del Foro de Davos, la Organización Mundial del Comercio y el FMI, entre otros organismos multilaterales.

La crisis de la globalización es una crisis de hegemonía, y en esa reconfiguración de poderes nos encontramos. En nuestra región, el “giro a la derecha” y la mayor influencia de los Estados Unidos durante el anterior gobierno de Donald Trump, han incidido en la orientación política del sistema interamericano y han debilitado (e incluso vaciado) los procesos de integración regional, como en el caso del Mercosur y la Unasur. En este sentido, es sintomática la reelección de la errática y dependiente gestión del secretario general de la Organización de Estados Americanos OEA, Luis Almagro. Una fragmentación extrema de América Latina que trae consigo horizontes de irrelevancia internacional (Tokatlian, 2020)<sup>8</sup>. Siendo una exigencia la necesidad de una reinención del multilateralismo (Hirst y Malacalza, 2020)<sup>9</sup>. En esta trayectoria, la llegada a la presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil, con efectos en los países vecinos, materializó este movimiento, reforzando, ahora institucionalmente, posiciones negacionistas, aplaudiendo la cultura militarista y fomentando políticas de olvido.

La naturaleza de las relaciones cívico-militares es un elemento crucial para evaluar la existencia, el fortalecimiento, el desarrollo y la calidad de la democracia en un país. En este complejo escenario, la presencia militar se fue ampliando en la región. A diferencia de lo que ocurrió durante las dictaduras militares de la segunda mitad del siglo XX, las Fuerzas Armadas no asumieron directamente el papel de líderes políticos. De hecho, en los últimos años ha aumentado su participación en la vida política y social, coexistiendo con los gobiernos civiles elegidos democráticamente, y a menudo apoyándolos, en un fenómeno que algunos han llamado el “nuevo militarismo latinoamericano” (Diamont, 2015<sup>10</sup>; Ríos-Figueroa, 2019<sup>11</sup>). Más recientemente, con la mencionada llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU, el fortalecimiento de los movimientos autoritarios en América Latina, por un lado, así como el debilitamiento de la sociedad civil debido a la violencia

<sup>7</sup> Al momento de escribir este artículo, el candidato ultraderechista Antonio Kast se perfila como favorito para las elecciones presidenciales chilenas, dejando bastante rezagadas a otras opciones de centro derecha como el oficialista Sebastian Sichel. Le sigue de cerca el candidato de izquierda Gabriel Boric.

<sup>8</sup> Tokatlian, Juan Gabriel. (2020), El descabro del sistema interamericano. Nueva Sociedad, Opinión. Septiembre 2020. Disponible en: <https://bit.ly/35qsdb4>

<sup>9</sup> Hirst, Mónica; Malacalza, Bernabé. 2020, ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. Nueva Sociedad online. NUSO n 287, mayo-junio 2020.

<sup>10</sup> Diamint, Rut. A New Militarism in Latin America. Journal of Democracy, v. 26, n. 4, p. 155-168, 2015.

<sup>11</sup> Ríos-Figueroa, Julio. The “New Militarism” and the Rule of Law in Latin American Democracies. IN: SIEDER, Rachel; ANSOLABEHERE, Karina; ALFONSO, Tatiana. Routledge handbook of law and society in Latin America. New York, NY: Routledge, 2019.

contra los activistas de derechos humanos, por otro, han contribuido a un mayor desequilibrio en las relaciones cívico-militares en la región<sup>12</sup>. Todo en un proceso de radicalización neoliberal.

Una de las formas de participación militar en la vida civil de la región ha sido a través de actividades relacionadas con el patrullaje y la lucha contra el crimen organizado, una función atípica, ya que se desvincula de la tradicional defensa territorial. Los riesgos de atribuir estas actividades a las Fuerzas Armadas son innumerables, principalmente con consecuencias enormes de muertes e impunidad. En este sentido, el hecho de que la formación de los miembros de las Fuerzas Armadas no esté centrada en la toma de decisiones individuales -sino en la obediencia al mando-, facilita el uso excesivo de la fuerza y la cooptación de la corrupción. Pero la Militarización transborda el área de seguridad interna, alcanzando otros espacios como las escuelas militares en Brasil y los cargos tradicionalmente civiles cooptados por las fuerzas<sup>13</sup>.

Además, debemos observar el militarismo que se fortalece en toda la región, quebrando las fronteras de los cuarteles. En este sentido, hay un militarismo que tiene que ver con la cultura, las creencias y los valores del mundo militar que lo cruza, permeando el ámbito social<sup>14</sup>. Y esta última característica es fundamental para entender la profundidad que el proceso puede tener en la repercusión de ciertos valores conservadores y de construcciones de futuro. Se resalta, el proceso está estructurado en una fase más recalcitrante del neoliberalismo, con tendencias autoritarias. En este proceso, el ataque constante al estado de bienestar, la reducción o eliminación de derechos sociales, y la reconceptualización de los alcances de los derechos humanos son parte del mismo movimiento. En este proceso, los paquetes ultraliberales han liderado las políticas económicas en diferentes países, multiplicando el desempleo, la precariedad, la flexibilidad, la externalización, la informalidad y la desigualdad<sup>15</sup>. Aquí reside la importancia de la comprensión del movimiento, valores, fuerza y cambios estructurales. Alterando la relación Estado-sociedad, multiplicando la desigualdad y la concentración.

Remarcamos, la nueva oleada de derechas neoconservadoras se destaca por su postura y retórica agresiva y totalizante, confrontativa y negadora de la llamada “nueva” agenda de derechos, como los derechos reconocidos y logros sociales alcanzados por los colectivos

<sup>12</sup> Kurtenbach, Sabine. Scharpf, Adam. The Return of the Military. GIGA Focus Latin America, n. 7, German Institute of Global and Area Studies, 2018.

<sup>13</sup> Existen ejemplos en toda la región. En Uruguay: Asociación de funcionarios Aduaneros en alerta: militares realizan funciones del personal aduanero. Uy.press. Uruguay. Octubre de 2021. Disponible: <https://www.uypress.net/Politica/Asociacion-de-Funcionarios-Aduaneros-en-alerta-militares-realizan-funciones-del-personal-aduanero-uc116518>

<sup>14</sup> Lemos, Renato. 2019, A militarização da democracia no Brasil: muito além das armas. Notas de pesquisa, setembro.

<sup>15</sup> Antunes, Ricardo. O Privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo, 2018. E ANTUNES, Ricardo (org). Uberização, trabalho digital e indústria 4.0. São Paulo: Boitempo, 2020.



LGTBIQ+, las reivindicaciones del movimiento feminista como el aborto seguro, legal y gratuito, la educación sexual integral para niñas niños y adolescentes, los derechos de los pueblos indígenas y el derecho ambiental entre otros, que conforman parte de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenible impulsados desde 2015 por las Naciones Unidas.

En resumen: entre otros, encarnan una ideología libertista<sup>16</sup> reaccionaria, con discurso nacionalista, pero afín a la reducción del Estado, el liberalismo comercial y financiero, así como el moralismo ultra conservador cristiano depositado en la extrema derecha católica y el movimiento evangelista neopentecostal<sup>17</sup>.

### Cabildo Abierto (a la extrema derecha)

En Uruguay, el partido político que mejor perfila dentro de las “nuevas” derechas es Cabildo Abierto (CA), uno de los principales socios de la actual coalición de gobierno. Formado en 2019, es liderado por el excomandante en jefe del Ejército uruguayo, Guido Manini Ríos.

Bien conocido es el apellido Manini Ríos en la política uruguaya. Proviene de una familia influyente, del ala Riverista<sup>18</sup> del partido colorado, católica, conservadora, ruralista y terrateniente. Al margen de su carrera militar, se licenció en historia en 2010 por la Universidad Católica de Uruguay. Nombrado Comandante en Jefe del Ejército por el entonces presidente José Mujica en 2015, forjó allí un liderazgo que, luego de ser destituido durante el gobierno de Tabaré Vázquez<sup>19</sup>, canalizó los sectores más reaccionarios de la derecha y por supuesto, la corporación militar.

<sup>16</sup> Dentro de estos grupos conviven una amplia gama de movimientos de extrema derecha llamados *alt-right* en los países anglosajones, desde *libertarios* ultra cristianos hasta conspiracionistas y negadores del calentamiento global generado por la crisis ambiental. Detrás de su exaltación nacionalista, promueven una agenda neoliberal proclive a la reducción de los servicios públicos estatales, la desmovilización popular y el debilitamiento de las condiciones sociales para el ejercicio de la ciudadanía.

<sup>17</sup> A propósito, el filósofo Enrique Dussel, afirma que los grupos evangélicos neopentecostales son la nueva arma de EE. UU para desestabilizar gobiernos progresistas en Latinoamérica, o bien apoyar golpes de Estado, poniendo como claro ejemplo el caso de Bolivia en 2019. Entrevista disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Vq9B4VhOD-U&t=158s>

<sup>18</sup> La corriente Riverista surge dentro del Partido Colorado, rompiendo con el sector Batllista del mismo partido en 1913. Conservadores en lo social y liberales en lo económico, se opusieron al reformismo socialdemócrata y estatista de José Batlle y Ordoñez (presidente del Uruguay en ese entonces). El Riverismo se identificó con las ideas de Fructuoso Rivera, fundador del partido colorado. Su principal dirigente fue Pedro Manini Ríos, abuelo de Guido Manini Ríos.

<sup>19</sup> La destitución se da luego de fuertes desavenencias con el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que previamente le llegó a valer un arresto a rigor por 30 días, Mainini Ríos fue pasado a retiro por el mismo Tabaré Vázquez, siendo la gota que derramó el vaso el cuestionamiento al Poder Judicial en el procedimiento por los casos de delitos de lesa humanidad de los ex militares Jorge “Pajarito” Silveira Quesada, José Nino Gavazzo y Luis Alfredo Mauren Mata.

## Ora pro nobis

El catolicismo (en su versión más de derecha)<sup>20</sup>, es un distintivo explícito en varios integrantes y parlamentarios de CA, con reiteradas declaraciones públicas que dan muestra de ello. Sin embargo, mezclar política con religión no es lo cotidiano ni usual en Uruguay, país laico desde hace más de un siglo.

En ese sentido, la línea radical - reaccionaria - de las ideas cabildantes, son expuestas sin tapujo, tanto en el Parlamento como en las redes sociales, por su presidente, el Senador Guillermo Domenech. A modo de ejemplo, sin agotar la enorme cantidad de eventos similares, el pasado 12 de octubre de 2021, Domenech *tweetó*: “Cuando en el mundo se pretende imponer la agenda globalista anticristiana, antinacional y anti familia, levantamos la bandera de la Hispanidad que defiende los valores que se pretende deponer”. Estas expresiones son semejantes a las utilizadas por el excanciller brasileiro Ernesto Araujo desde el inicio del gobierno de Bolsonaro, en Brasil<sup>21</sup>. Pero continuando con Domenech, para reforzar su visión del mundo, también *tweetó*: “A los agentes del colonialismo ideológico, generosamente financiado desde el exterior, les recordamos ‘sable en mano y carabina a la espalda’”. Como en Sarandí, derrotaremos a los enemigos de afuera y a los traidores de adentro, con la fuerza de nuestros ideales nacionales”<sup>22</sup>.

Con estas afirmaciones, el Senador Domenech desprecia la memoria de los pueblos originarios, y les da la espalda a las aberraciones sistémicas de la esclavitud y el racismo. También, desprecia las acciones de memoria, verdad y justicia referente a los crímenes de Lesa Humanidad acontecidos durante la última dictadura<sup>23</sup>. Exalta la retórica belicista empleada contra los movimientos sociales de derechos humanos, entre los que se encuentran: el feminismo, el movimiento LGTBQ+, y la agenda de Educación Sexual Integral para niños, niñas y adolescentes, movimientos a los que asocia a la “ideología de género”. La dirigencia cabildante las califica de “ideologías importadas”, en un revival inquisidor 2.0 de la “amenaza comunista” propia del macartismo, y profundamente en sintonía con las posiciones del gobierno brasileño de Jair Bolsonaro, como mayor exponente en la región. Ahora bien, los enemigos no se ubican más en la órbita de la extinta Unión Soviética, sino en un

<sup>20</sup> La diputada de CA Elsa Capillero declaró a la prensa que no se vacunaba por la COVID 19, porque su “fe cristiana la protegía del virus”. Al mes de sus declaraciones, sin embargo, resultó infectada. Ver artículo en La Diaria: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/la-diputada-de-cabildo-abierto-que-defendio-no-vacunarse-se-contagio-de-coronavirus/>

<sup>21</sup> Contra o ‘globalismo’ e o PT, conheça frases do novo chanceler brasileiro. Folha de São Paulo, Brasil. 15 NOVEMBER de 2018. Disponible: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/contra-o-globalismo-e-o-pt-conheca-frases-do-novo-chanceler-brasileiro.shtml>, acceso el 1 de nov 2021.

<sup>22</sup> Los tweets están disponibles en los siguientes enlaces respectivamente: <https://twitter.com/DomenechMG/status/1447886531751038977> <https://twitter.com/DomenechMG/status/1447889122815881219>

<sup>23</sup> Recientemente, CA presentó un proyecto de Ley pensado para dejar en libertad a más de 20 torturadores y violadores de derechos humanos mayores de 65 años. Ver artículo en la Diaria del 10 de noviembre: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/11/segun-diputado-de-cabildo-abierto-prision-domiciliaria-a-mayores-de-65-anos-esta-pensada-para-los-presos-de-domingo-arena/>

cambalache conspiranoide<sup>24</sup> en el que responsabilizan a los “operadores del globalismo” de las Naciones Unidas, al Foro de Sao Paulo, al castro-chavismo, a la masonería internacional y a magnates devenidos en filántropos, como George Soros, entre otras “fuerzas ocultas”.

### Un nacionalismo esquizofrénico

Cabildo Abierto pregona un nacionalismo sin pies ni cabeza<sup>25</sup>, como lo manifiesta cada vez que puede quien los preside. ¿Cómo se explica que el Senador Guillermo Domenech halague con odas y nostalgia los tiempos en que América Latina eran dominadas por la Corona Española, a la vez que se declara “artiguista”<sup>26</sup> ?.

Tanto Manini Ríos, así como sus correligionarios, se arrojan una tergiversada versión de José Gervasio Artigas. Lo cierto es que en 1815 Artigas fue acusado de “anarquista”, “sedicioso” y “bandolero”, al impulsar una reforma agraria<sup>27</sup> en beneficio de los más vulnerados. Por ello fue traicionado y combatido hasta el exilio por la oligarquía terrateniente del

<sup>24</sup> Los politólogos Seymour Martin Lipset y Earl Raab, en su obra “La política de la sin razón” (1978), llevaron a cabo un amplio y profundo análisis de las organizaciones y movimientos estadounidenses de ultraderecha: la American Protective Association, el Ku Klux Klan, el fascismo local, la John Birch Society o el Nuevo Nativismo de George Wallace— que permite identificar y definir sus características comunes: 1) el antipluralismo, 2) el anti-modernismo, 3) el simplismo o la tendencia a ofrecer una única solución a problemas sumamente complejos, 4) el moralismo cristiano y 5) el gusto por subordinar su ideología y acción política a una teoría de la conspiración. Lipset, S. M (1978). La política de la sinrazón: El extremismo de derecha en los Estados Unidos, 1790-1977. México: Fondo de Cultura Económica.

<sup>25</sup> “Cabildo Abierto propone un nacionalismo artiguista”, subtítulo un artículo de La Mañana (medio de prensa cabildante y anteriormente de la Juventud Uruguaya de Pie). Una contradicción insondable, ya que el proyecto de Artigas se pensaba en términos regionalistas y en un modelo de organización política federal. El caudillo oriental era firmemente contrario al poder de la Corona Española, a la que combatió, por lo que la admiración y embelesamiento profesado por Domenech a los Reyes Católicos y al extinto Imperio Español, es irreconciliable con un supuesto “nacionalismo artiguista”. También es incongruente el cristianismo hegemónico al que alude. Artigas en cambio, promovía las libertades civiles y religiosas. El artículo de La Mañana citado se encuentra disponible en: <https://www.xn--lamaana-7za.uy/politica/las-agendas-de-derechos-y-el-nacionalismo-dividen-las-aguas-en-la-oposicion/>

<sup>26</sup> Domenech sostuvo que la “obra” de los reyes católicos fue continuada por otros “dos grandes reyes como Carlos I y Felipe II”. “Fueron nuestros gobernantes, fuimos parte de ese enorme imperio, de esa enorme potencia. Digo esto porque a veces se habla con un sentido despreciativo de la hispanidad y fuimos grandes y fuimos unidos porque Carlos I en 1519 aprobó una real cédula comprometiendo la unidad eterna de Hispanoamérica y se opuso a la división del reino”. La hispanidad, los reyes católicos y la patria grande, según Domenech. Semanario Búsqueda, Uruguay. 21 de octubre de 2021. Disponible: <https://www.búsqueda.com.uy/Secciones/La-hispanidad-los-reyes-catolicos-y-la-patria-grande-segun-Domenech-uc1967>

<sup>27</sup> El “Reglamento Provisorio para el fomento de la campaña y seguridad de sus hacendados”, fue la gota que derramó para que la oligarquía terrateniente de la Banda Oriental se uniera con la Bonaerense para combatir a Artigas. El documento del 10 de setiembre de 1815, con un total de 20 artículos, formuló un programa revolucionario, sancionando no sólo el reparto de una parte de las tierras fiscales, sino también las confiscaciones de las de los emigrados (“malos europeos y peores americanos”), que debían distribuirse entre “los negros libres, los zambos de esta clase, los indios, los criollos pobres” y las viudas previniendo especialmente —subraya— “que los más infelices sean los más privilegiados”.

Río de la Plata, que no tuvo reparo en solicitar el apoyo de la Corona de Portugal, a cambio de la invasión y dominio de la Provincia Oriental en pos de salvaguardar sus intereses.

Por lo tanto, es una ironía que en el partido Cabildo Abierto se autodenominen “herederos” del pensamiento artiguista, cuando en todo caso lo que heredaron son los intereses de los sectores históricos que condenaron al caudillo al exilio.

### Dime con quién andas

El entorno cercano al líder de CA sella el perfil de extrema derecha de su agrupación. Uno de sus principales colaboradores, el ex militar Eduardo Radaelli, fue condenado en Chile por el secuestro de Eugenio Berríos en 1992. Actualmente está en libertad y continúa siendo un operador al servicio del partido. El secuestro y posterior asesinato de Berríos<sup>28</sup>, es considerada una de las últimas operaciones conjuntas del Plan Cóndor, perpetradas por los mandos militares en el Cono Sur del continente durante el gobierno de Luis Lacalle Herrera, padre del actual Presidente.

Los miembros de la dirección de CA, así como quienes ocupan la mayor parte de puestos en la administración pública por su partido<sup>29</sup>, son en su mayoría militares retirados, y/o familiares directos o políticos de ellos. Dentro del círculo militar que inauguró Cabildo Abierto, además de Radaelli, se encuentra Enrique Mangini, antiguo miembro en los años 70 de la Juventud Uruguaya de Pie (JUP), organización de orientación filo falangista. La JUP estaba entonces presidida por Hugo Manini Ríos (hermano de Guido), que hoy también es propietario del semanario La Mañana, medio que fue soporte de prensa de las ideas de la JUP y hoy de CA.

El asesor de seguridad de Cabildo Abierto durante la campaña de 2019, Antonio Romanelli (también militar retirado), fue denunciado públicamente por la tortura de 41 presos políticos durante la última dictadura cívico-militar.

Por su parte en sus cuadros más jóvenes, hay preocupantes muestras de racismo, antisemitismo, homofobia, ideas totalitarias y conspiranoicas. Las integrantes de la Juventud Artiguista de Cabildo Abierto (JACA) Florencia y Carolina Radaelli (hijas del anteriormente citado militar), son un claro ejemplo. La primera llamó de “cagón, judío, zurdo y brisco” (*sic*), a un compañero de estudios, en una discusión en redes sociales, ante la extradición de su padre a Chile<sup>30</sup> en 2015. Su hermana, Carolina Radaelli, actualmente es columnista en

<sup>28</sup> Eugenio Berríos era un químico chileno, ex agente de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINA) durante la dictadura de Pinochet, estuvo a cargo del desarrollo de armas y operaciones de guerra química en ese entonces y se encontraba prófugo de la justicia chilena. Con una identidad falsa se encontraba en ese entonces bajo tutela de militares chilenos y uruguayos en el Uruguay, momento en el que fue secuestrado y asesinado.

<sup>29</sup> Ver: Robaina, Mónica. “Agencia de colocaciones”. Brecha, Uruguay. 7 de mayo de 2021. Disponible: <https://brecha.com.uy/pareja-del-diputado-sodano-entro-en-marzo-a-la-ursea/>

<sup>30</sup> El compañero de estudios de Florencia Radaelli, Fabián Álvarez Zecchini, hizo su descargo sobre episodio en un artículo titulado “La homofobia y el antisemitismo” en su blog personal. Disponible en: <https://>

el portal de noticias Bajo la Lupa, caracterizado por publicar teorías conspirativas, donde conviven negadores de la pandemia, anti globalistas, conspiranoides y *neo* nacionalistas.

Como antecedente, durante la campaña presidencial, es bien recordada la foto de Manini Ríos junto a un grupo de jóvenes militantes de CA, en la que uno de ellos viste con orgullo una camiseta con la leyenda “HKNKRZ”, abreviatura de “Hakenkreuz”, el nombre de la esvástica en alemán. El entonces candidato desvinculó al militante de su fuerza política y rechazó cualquier vínculo con esta ideología. Sin embargo, lo alarmante radica en los antecedentes de buena parte de sus integrantes y la simpatía que su agrupación recoge en personas con ideas de extrema derecha.

### **Acomodo abierto: la familia militar en el gobierno multicolor:**

La irrupción de CA vino acompañada de promesas de transgresión a la forma de hacer política, con frases como “se acabó el recreo”, insinuando además de la “mano dura” al delito, el no reiterar vicios tradicionales del sistema político, tales como el clientelismo<sup>31</sup>. Sin embargo, ocurrió lo contrario. El caso más resonado fue en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), donde el escándalo desencadenado por las afirmaciones del ex vocal de su directorio, el militar retirado Enrique Montagno, un hombre de confianza de Manini. Montagno reveló tener montada una estructura gigantesca de 135 personas vinculadas a CA, puestas a dedo por él. La revelación costó su renuncia y la desvinculación de 40 personas del ente público, que se pudo constatar entraron por medio de sus negociaciones. Además, tal como lo señala el artículo del Semanario Búsqueda que expuso el caso, quedó al descubierto la visión de Montagno sobre cuestiones de fondo de la relación de CA en la coalición de gobierno, tales como que “no funciona” y se va “a romper fea”, o que al gobierno de Lacalle Pou “lo salvó el COVID”<sup>32</sup>.

Cabe preguntarse si esta visión, que proviene de una persona de extrema confianza del líder de CA, no sea un reflejo del sentir de la mayor parte de la dirigencia cabildante.

---

[entrelineasybisagras.wordpress.com/2015/06/15/la-homofobia-y-el-antisemitismo-descargo-ante-ataques-personales-a-mi-por-parte-de-florenia-radaelli/](https://entrelineasybisagras.wordpress.com/2015/06/15/la-homofobia-y-el-antisemitismo-descargo-ante-ataques-personales-a-mi-por-parte-de-florenia-radaelli/)

<sup>31</sup> Una de las propuestas que esbozó Manini Ríos como excandidato presidencial, fue reducir en un tercio la cantidad de parlamentarios. Ver artículo en: <https://www.teledoce.com/telemundo/nacionales/reducir-un-tercio-el-numero-de-legisladores-topear-y-bajar-los-salarios-publicos-mas-altos-y-crear-un-cuerpo-de-serenos-que-vigile-la-ciudad-de-noche/>

<sup>32</sup> Además, Montagno manifestó su disconformidad con el reparto de cargos. Ver artículo: El representante de Cabildo Abierto en ASSE dice tener “montada una estructura gigantesca” y haber puesto a 135 personas. Semanario Búsqueda, Uruguay. 17 de marzo de 2021. Disponible: <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/El-representante-de-Cabildo-Abierto-en-ASSE-dice-tener-montada-una-estructura-gigantesca-y-ya-haber-puesto-a-135-personas-uc46944>

## Referéndum, LUC y el neoliberalismo autoritario: perspectivas de CA en la coalición.

Una de las acciones más importantes del gobierno actual en sus primeros meses de mandato fue la aprobación de la Ley de Urgente Consideración, conocida como LUC. Su importancia reside en tratarse del pilar de la visión del mundo de la coalición en el poder. En este sentido, se trata de una mega legislación de 476 artículos que reverbera profundamente en la matriz legislativa nacional, con enormes consecuencias en los diferentes ámbitos de la vida político social y económica. Se trata de la materialización del neoliberalismo autoritario en el país, con efectos en los derechos sociales y el estado de bienestar uruguayo. Es que esta ley satisface especialmente a los nostálgicos de las medidas neoliberales y conservadoras, para ponerse a tono con las “nuevas” derechas y los gobiernos de derecha de la región<sup>33</sup>.

Recientemente, los movimientos sociales en conjunto con el Frente Amplio, alcanzaron las firmas necesarias para convocar un referéndum que propone derogar 135 artículos de la LUC<sup>34</sup>, que sintetizan lo más regresivo en cuestión de derechos humanos, económicos, sociales y culturales de la Ley. Para tratar de continuar con la legislación, el oficialismo lanzó la campaña para garantizar su continuidad y proseguir el rumbo económico<sup>35</sup>. No parece ser una disputa simple. La oposición mostró fuerza al alcanzar las firmas exigidas en medio de una pandemia. El oficialismo apela al miedo y la “inseguridad” alegando que van a “liberar presos”, o que la policía quedará “desnuda” para combatir el delito<sup>36</sup> en caso de perder el referéndum. En ese sentido, como socio de la coalición, desde CA se acude a la retórica de que la LUC asegura derechos: “Protege a los más frágiles de la sociedad” y “perjudicaría principalmente al ciudadano de a pie”<sup>37</sup>. Además, se le adjudica al referéndum significados que trascienden la disputa específica, considerándolo como un hito de aprobación o desaprobación al gobierno. Por la otra parte, la campaña de la oposición establece

<sup>33</sup> Ver: Vázquez, Mauricio; Del Río, Andrés. 2020, Uruguay: sintonizando el neoliberalismo autoritario regional. Revista Rosa, Chile. 20 de junio de 2020. Disponible: <https://www.revistarosa.cl/2020/07/20/uruguay-sintonizando-el-neoliberalismo-autoritario-regional/>

<sup>34</sup> Se alcanzaron más de 700.000 firmas para llevar a referéndum 135 artículos de la LUC. La Diaria, Uruguay. 8 de Julio de 2021. Disponible: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/7/se-alcanzaron-mas-de-700000-firmas-para-llevar-a-referendum-135-articulos-de-la-luc/>

<sup>35</sup> Diputados oficialistas defendieron la LUC: “Se está planteando un referéndum contra el gobierno”. La Diaria, Uruguay. 23 de octubre de 2021. Disponible: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/10/diputados-oficialistas-defendieron-la-luc-se-esta-planteando-un-referendum-contra-el-gobierno/>

<sup>36</sup> Como ejemplo de campaña de miedo, en declaraciones del Secretario de Presidencia, Álvaro Delgado, menciona que la baja de delitos en 2020 se debe a la aplicación de la LUC, y en caso de derogar los 135 artículos, la policía quedará “desnuda”. Entrevista en Informativo Sarandí, 3/11/2021. Disponible en: <https://bit.ly/3bN5A4d>

<sup>37</sup> Manini en defensa de la LUC: “Protege a los más frágiles de la sociedad”. Uypress. Uruguay. Octubre de 2021. Disponible: <https://www.uypress.net/Politica/Manini-en-defensa-de-la-LUC--Protege-a-los-mas-fragiles-de-la-sociedad--uc116538>

de forma clara la situación: “La LUC no es Uruguay”<sup>38</sup>, indicando que “va en contra de normas e instituciones, conquistas democráticas y sociales”.

En este contexto específico cabe preguntarse cuál será el rumbo que tome CA en caso de un triunfo del Sí a la derogación de los 135 artículos de la LUC. Tal y como lo plantea el oficialismo, la derrota sería tomada como un rechazo al gobierno y su paquetazo jurídico neoliberal. Las muestras de CA en torno a su papel en la coalición han sido de acompañamiento en la inmensa mayoría de propuestas, al fin y al cabo son parte sustantiva de la coalición de gobierno. Pero en otras tantas se han desmarcado, incluso llegando a votar en el Parlamento en forma conjunta con la oposición.

En ese sentido, ¿Cabildo Abierto irá por el camino de aumentar el respaldo al gobierno que conforma, o bien tratará de desmarcarse del resto de la coalición reforzando además su impronta de extrema derecha?

La región continúa bajo los efectos de la pandemia, que ha dejado mayores problemas sociales y económicos, con mayor presencia militar y policial en los más diversos espacios de la sociedad. En un mundo que se disputa las hegemonías y una América Latina fragmentada, las “nuevas” viejas derechas van canalizando con fortaleza los descontentos y los discursos autoritarios se fortalecen, en el contexto de un neoliberalismo que está destruyendo los estados de bienestar, eliminando los derechos sociales, y destrozando el medio ambiente.

El horizonte es de lucha. El referéndum para derogar los 135 artículos de la LUC es una gran pulseada, que delimitará los rumbos internos, así como servirá de ejemplo para los países vecinos, en una América Latina agitada.

---

<sup>38</sup> La “LUC va en contra de normas e instituciones, conquistas democráticas y sociales”; mirá el jingle de la campaña. Uy.press. Uruguay. Octubre de 2021. Disponible: <https://www.uypress.net/Politica/La-LUC-va-en-contra-de-normas-e-instituciones-conquistas-democraticas-y-sociales--mira-el-jingle-de-la-campana-uc116510>

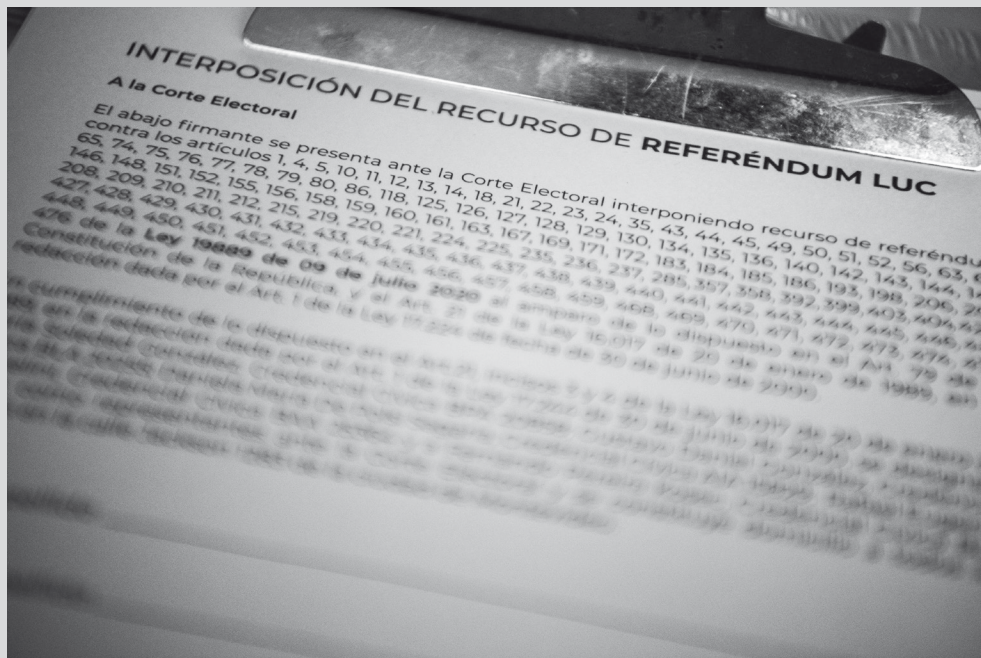


Foto: Santiago Mazzarovich



La Comisión Nacional pro Referéndum para la anulación de 135 artículos de la LUC, reunida el día lunes 12 de julio, a escasos días a haber concretado la entrega de casi 800 mil papeletas firmadas a la Corte Electoral solicitando la convocatoria al referéndum, se dirige a la población en general y a las y los militantes que en un contexto plagado de dificultades hicieron posible esta hazaña democrática sin precedentes, con el fin de comunicar:

1- Su agradecimiento al pueblo uruguayo, tanto a quienes firmaron para abrir este espacio de información, debate y resolución democrática, como a quienes no lo hicieron pero respetaron nuestra acción legítima de promover la Consultar Popular.

2- Su saludo una vez a la militancia de las organizaciones que integran la Comisión, y a muchas y muchos que voluntariamente se sumaron a esta causa, ellos son los verdaderos



forjadores de esta victoria popular que es haber alcanzado las firmas necesarias para la convocatoria al Referéndum.

3- Que sin perjuicio del amplio margen que existe entre las firmas presentadas (797.261) y las firmas necesarias para la convocatoria al referéndum (671.544), se estará atento al proceso de recuento y verificación que a partir del día lunes ha puesto en marcha la Corte Electoral, procurando defender en todo momento la voluntad ciudadana expresada mediante la firma y la impresión de la huella digital.

4- A cuenta de una evaluación profunda del proceso y sus resultados, la que se irá realizando a distintos niveles en el correr de los próximos días, corresponde reconocer la importancia que en esta campaña ha tenido la pluralidad de la Comisión, donde se integraron múltiples organizaciones sociales y militantes de varias organizaciones políticas, y la conformación en todos los departamentos y en varias ciudades de Comisiones locales, igualmente amplias y participativas, lo que permitió despegar la movilización en todo el territorio y llegar con nuestro mensaje a toda la población.

5- Atento a lo anteriormente expresado, se exhorta a todas las Comisiones Locales a continuar trabajando, ahora con el horizonte de la próxima campaña por la anulación de los 135 artículos de la LUC una vez la Corte Electoral convoque al referéndum, asumiendo como primera tarea su propio balance de lo actuado y la convocatoria a más ciudadanos, ciudadanas y organizaciones, a sumarse a las mismas.

6- La Comisión Nacional, además de seguir mediante sus apoderados y delegados ante la Corte Electoral el proceso de verificación de firmas, se encuentra ya abocada a la preparación de la próxima etapa y está programando para la primera quincena de agosto la realización de una gira nacional, con el fin de reunirse con las Comisiones locales y agradecer a la ciudadanía y la militancia su participación en la campaña.

## Ante un nuevo día internacional de la Salud Mental

El próximo 10 de octubre se celebra un nuevo día internacional de la salud mental por lo cual nuevamente estaremos realizando la X marcha por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna.

En las últimas semanas, la noticia de un nuevo foco de covid-19 en el Hospital Vilardebó, impactó fuertemente a nivel social dados los altos números de contagios en un momento en que la pandemia parecía estar retirándose. En este marco queremos recordar que desde comienzos del 2020 en donde planteamos nuestra preocupación por la situación de vulnerabilidad que viven las personas allí internadas, dado que se agudizaron las medidas de encierro y aislamiento, no retomándose hasta hoy, por ejemplo las visitas o las actividades de rehabilitación, salvo algunas excepciones.

Desde ese momento y hasta la actualidad, la INDDHH y la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental han exhortado a las autoridades a aprovechar que las puertas del hospital están cerradas para los ingresos, egresos y visitas, y dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Salud Mental (atención e internación en Hospitales generales, entre otras) mediante realizar acciones progresivas que lleven al cierre definitivo de las instituciones monovalentes en nuestro país.

Teniendo en cuenta, además, que el último foco ha impactado particularmente en el personal del hospital, la situación nos vuelve a confirmar las dificultades de las instituciones totales para afrontar las situaciones sanitarias complejas de un modo eficiente y sin que haya vulneración de derechos. Nos consta el esfuerzo y la sobrecarga de muchos trabajadores así como las condiciones de vulnerabilidad de los usuarios a quienes hacemos llegar nuestro compromiso por seguir luchando por condiciones dignas para todos.

En este marco y de cara a un nuevo día internacional de la salud mental, las organizaciones sociales nucleadas en el Frente Antimanicomial reivindicamos:

- La necesidad de comenzar a trabajar hacia la creación de un cronograma de cierre de estas instituciones que cumpla con los acuerdos realizados tanto a nivel nacional como internacional.
- Dada la discusión en este momento sobre la rendición de cuentas, exhortamos a designar presupuesto para la implementación de dispositivos sociolaborales, habitacionales y culturales en clave de salud mental integral y desde una perspectiva de derechos humanos.

- Fomentar la participación de usuarios y familiares en ámbitos de gobernanza tanto a nivel central como territorial.
- Seguir trabajando en la capacitación y reconversión de los trabajadores de la salud en pro del cambio del paradigma en la promoción, atención y cuidado de las personas.
- Seguir difundiendo la Ley 19.529 como herramienta que permita un cambio cultural y empodere en derechos a todos los usuarios de nuestro país.
- Fortalecer los espacios generados por la Ley como la Comisión intersectorial y la Comisión Nacional de Contralor de la atención en salud mental.

**Por salud mental integral para todos y por un mundo sin manicomios nos encontramos el Domingo a las 16:30 hrs en el callejón de la Universidad**

9 de Octubre de 2021

Frente Antimanicomial.

[frenteantimanicomialuruguay@gmail.com](mailto:frenteantimanicomialuruguay@gmail.com)

# Anexo Legislativo



# Anexo legislativo

## Legislación sobre derechos humanos

Octubre 2020 – octubre 2021

### Leyes

**Ley 19.905.** Emergencia sanitaria. Implementación del tapaboca inclusivo.

**Ley 19.910.** Programa Uruguay Trabaja. Ampliación de cobertura.

**Ley 19.920.** Aprobación de la Ley General de Derecho Internacional Privado. Domicilio. Derecho de familia. Sucesiones. Bienes. Obligaciones. Poderes. Jurisdicción internacional.

**Ley 19.926.** Subsidio por desempleo. Se faculta al M.T.S.S. a extenderlo una vez vencido el plazo previsto por el art. 10 del decreto ley n. 15.180.

**Ley 19.927.** Normas de seguridad para la manipulación manual de cargas. Las bolsas o envases no deberán superar los 25 kilogramos.

**Ley 19.947.** Vacunación por COVID-19. Trabajadores públicos y privados. Se habilita a no concurrir a su trabajo el día de la vacunación por un período máximo de cuatro horas.

**Ley 19.948.** Se aprueba el Protocolo de enmienda del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento de Datos Personales, suscrito en Estrasburgo, el 10 de octubre de 2018.

**Ley 19.950.** Donación de plasma. Se habilita a los trabajadores de la actividad pública y privada que hayan contraído el virus SARS-COV-2 a no concurrir a su trabajo el día de la donación por un período máximo de cuatro horas.

**Ley 19.952.** Creación del Programa Oportunidad laboral. Alcance. Beneficiarios. Duración.

**Ley 19.958.** Se aprueba el Convenio de Seguridad Social entre el Gobierno de la República Oriental del Uruguay y el Gobierno de la República de Corea, suscrito en la ciudad de Montevideo, el 9 de julio de 2019.

**Ley 19.959.** Subsidio por enfermedad para trabajadores zafrales de la cosecha de caña de azúcar en Bella Unión y Belén. Se modifican los requisitos para acceder al mismo por contraer COVID-19.

**Ley 19.972.** Regímenes especiales de subsidio por desempleo. Se faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a establecerlos, por razones de interés general, para ciertas categorías laborales, empresas o sectores de actividad económica afectados por la pandemia originada por el COVID-19.

**Ley 19.973.** Desarrollo de políticas activas de empleo para jóvenes de 15 a 29 años, mayores de 45 años y personas con discapacidad. Programas de promoción de empleo. Financiación.

**Ley 19.978.** Regulación del teletrabajo. Contrato laboral. Jornada laboral. Herramientas y equipos. Derecho a la desconexión.

**Ley 19.979.** Creación de la Campaña Nacional de Concientización y Prevención del Suicidio Adolescente. Autoridades. Articulación. Difusión.

**Ley 19.981.** Se declara el 2 de abril de cada año "Día Nacional de la persona con Trastorno del Espectro Autista (TEA)", en coincidencia con el Día Mundial de Concientización sobre el Autismo, establecido por la Resolución N° 62/139 de las Naciones Unidas.

**Ley 19.989.** Se extienden beneficios tributarios a empresas afectadas por la pandemia causada por el COVID-19.

**Ley 19.993.** Se aprueban medidas de exoneración fiscal para micro y pequeñas empresas de zonas fronterizas.

## Decretos

**Decreto 289/020.** Se crea un subsidio mensual por los meses de octubre y noviembre de 2020 a autores nacionales. Beneficiarios. Financiación a cargo del Fondo Solidario COVID-19.

**Decreto 327/020.** Se aprueba la reglamentación de las normas sobre protección de la soberana en el espacio aéreo nacional.

**Decreto 338/020.** Reglamentación de los artículos 112 a 117 de la Ley 19.889, relativos a la protección de la soberana en el espacio aéreo nacional.

**Decreto 331/020.** Modificación del decreto 118/020, relativo a los programas integrales de salud y al catálogo de prestaciones definidos por el MSP. Procedimiento diagnóstico por PCR-RT de SARS-CoV2 (COVID-19).

**Decreto 335/020.** Modificación del decreto 407/019, reglamentario de la Ley 19.739, relativa al otorgamiento de crédito fiscal a las empresas regidas por el derecho privado para actividades de investigación y desarrollo.

**Decreto 344/020.** Fijación de la libre elección de prestador integral de salud por los beneficiarios del Seguro Nacional de Salud.

**Decreto 379/020.** Creación de un subsidio mensual con destino a las personas que se desempeñan como guías turísticos nacionales, diciembre de 2020-enero 2021.

**Decreto 4/021.** Se extiende en forma extraordinaria el amparo de Seguro Nacional de Salud a todos aquellos trabajadores dependientes y no dependientes con cobertura de dicho seguro que figuren en el padrón de una institución de asistencia médica.

**Decreto 12/021.** Las personas de 65 años o más, comprendidas en la aplicación del subsidio por enfermedad establecido por el Decreto ley N°14.407, y modificativas, podrán permanecer en aislamiento hasta la fecha que se determina. Quedan excluidos aquellos trabajadores que puedan realizar o realicen sus tareas habituales desde su domicilio.

**Decreto 26/021.** Se aprueba el reglamento y cronograma de implementación del sistema de portabilidad numérica que figura como anexo del presente decreto. Conservación del número telefónico en telefonía celular.

**Decreto 31/021.** Se aprueba el “Reglamento nacional de carnicerías” que regula la habilitación y funcionamiento de carniceras y locales de venta al consumidor de carnes y derivados en todo el territorio nacional.

**Decreto 34/021.** Se aprueba la Agenda Uruguay Digital 2025, que se agrega como anexo.

**Decreto 48/021.** Se incorpora a los programas integrales de salud y al catálogo de prestaciones definidos por el Ministerio de Salud Pública el procedimiento diagnóstico test de antígenos para SARS-CoV2.

**Decreto 63/021.** Reglamentación del art. 56 de la ley 19.889, que crea la Dirección Nacional de Políticas de Género del Ministerio del Interior. Derogación del literal e del art. 15 y art. 20 del decreto 84/019.

**Decreto 93/021.** Autorización de percepción de subsidio por enfermedad a partir del primer día de cuarentena para trabajadores vinculados al área de cuidados y salud.

**Decreto 106/021.** Reglamentación del art. 105 de la Ley 19.889, relativa a la obligación de destinar el dos por ciento de las vacantes para víctimas de delitos violentos.

**Decreto 109/021.** Modificación del Decreto 3/019, reglamentario de la Ley 19.655, relativa a medidas de prevención y reducción del impacto ambiental derivado de la utilización de bolsas plásticas.

**Decreto 122/021.** Reglamentación de disposiciones de la Ley 19.942, relativas a mitigar el impacto económico como consecuencia del Estado de Emergencia Nacional Sanitaria por COVID-19.

**Decreto 135/021.** Se reglamenta la calidad de aire y las emisiones fijas y móviles en el marco de la Ley General de Protección del Ambiente.



**Decreto 149/021.** Modificación del art. 38 del Decreto 78/014, que reglamento la Ley 18.611 relativo a los procedimientos para la utilización de animales en actividades de experimentación, docencia e investigación científica.

**Decreto 151/021.** Debido a la pandemia consecuencia de la propagación del virus SARS CoV-2, se crea un subsidio mensual a autores, interpretes, actores, músicos, disc jockeys, sonidistas, bailarines, iluminadores, escenógrafos, fotógrafos, realizadores de videos, organizadores de fiestas y eventos, entrenadores y profesores de gimnasia, guías turísticos y promotores de turismo aventura, desde el 1 de abril hasta el 30 de junio de 2021.

**Decreto 167/021.** Incorporación al ordenamiento jurídico nacional de la Resolución 37/19 del Grupo Mercado Común "Protección al Consumidor en el Comercio Electrónico".

**Decreto 176/021.** Se obliga a las empresas concesionarias o permisarias de líneas nacionales de transporte colectivo de pasajeros por carretera a realizar el traslado gratuito con derecho a asiento para personas con discapacidad.

**Decreto 196/021.** Incorporación al Anexo B del formulario terapéutico de medicamentos, a cargo del fondo nacional de recursos, el medicamento Tocilizumab para el tratamiento de pacientes con COVID-19.

**Decreto 200/021.** Determinación de obligación de realización de PCR-TRT para personas provenientes del exterior o cuarentena preventiva conforme a las disposiciones vigentes, hasta el 31 de julio de 2021.

**Decreto 203/021.** Fijación del régimen aplicable a trabajadoras con certificación médica de embarazo. No concurrencia al trabajo debido a la pandemia consecuencia de la propagación del virus SARS CoV-2.

**Decreto 204/021.** Autorización al BPS a otorgar una partida en dinero a jubilados y pensionistas de menores recursos en el mes de julio de 2021.

**Decreto 210/021.** Se dispone aporte estatal no reembolsable de hasta el 50% del monto mensual para fincas arrendadas a través del Servicio de Garanta de Alquileres para trabajadores de la actividad privada amparados al subsidio por desempleo total.

**Decreto 212/021.** Se autoriza mientras dure la declaración del estado de emergencia nacional sanitaria la realización de test de antígenos para SARS CoV-2 a quienes se detalla, habilitados por el Ministerio de Salud Pública.

**Decreto 290/021.** Se prorroga desde el 1 de julio y hasta el 31 de agosto de 2021 el subsidio mensual con destino a quienes se detalla en el Decreto 151/021.

**Decreto 294/021.** Queda comprendida entre los beneficios otorgados por la ley 19.947, del 21 de abril de 2021, toda dosis de vacuna para la inmunización contra el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

**Decreto 308/021.** Se reglamenta la Ley 19.973, que procura facilitar el acceso laboral remunerado a jóvenes de entre 15 y 29 años, personas mayores de 45 años y personas con discapacidad.

**Decreto 312/021.** Se reglamenta la Ley 19.828, de Fomento y Protección del Sistema Deportivo, del 18 de setiembre de 2019.

**Decreto 323/021.** Se fija en 25 kg, el peso de la bolsa o envase que se manipulen manualmente, cualquiera fuera su composición que contuviere cualquiera de los elementos del artículo 2 de la Ley 19.927, de 18 de diciembre de 2020.

**Decreto 360/021.** Se incorpora a los programas integrales de atención en salud de cobertura obligatoria el procedimiento de trombectomía mecánica para el tratamiento del ataque cerebro vascular isquémico hiperagudo.



# Índice

Introducción .....	9
--------------------	---

## HOMENAJES

Palabras / imágenes para nunca olvidar a Miguel Scapusio .....	13
Para no olvidarnos de nosotros .....	13
El dolor de cada pétalo... ..	16
1952 - Mario Gramoso Rodríguez - 2021. “Los derechos no se conceden, se conquistan” .....	18

## 40 AÑOS DE SERPAJ URUGUAY

Una mística de la solidaridad .....	23
Aniversarios .....	32
Documental sobre Perico. Informe de avance .....	35
40 años de archivos audiovisuales y derechos humanos .....	39

## DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

### Memoria e impunidad

¡Justicia! El sinuoso camino del juicio. Cóndor de Italia (1999 - 2021) .....	53
Un año más bajo un Presente ensordecedor .....	59
Montevideo, 16 de abril de 2021 .....	64
La razón de la memoria .....	65
Dónde siempre vivirán las Muchachas de Abril.....	73
De Oficio. El desafío en Memoria y Justicia .....	75
¿Vos dónde estabas? Una experiencia de desarchivo y liberación de documentos.....	78
A la opinión pública .....	82
En busca de otro gol a la impunidad. Colectivo Gol a la Impunidad .....	83
El traslado de la Unidad para la investigación de los crímenes de terrorismo de Estado a la Dirección de Investigaciones de la Policía .....	86
2021: acciones y reacciones. La persecución penal de las graves violaciones a los derechos humanos del período 1968-1985 .....	90
Montevideo, febrero de 2021. ....	102
A su altura .....	103

## Seguridad Democrática y Derechos Humanos

Modificaciones e indeterminaciones del ejercicio de la función policial en la Ley de Urgente Consideración .....	107
Espacio de Asesoramiento y Consulta sobre Violencia Policial - SERPAJ .....	113
Homicidios de jóvenes montevidianos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos.....	114
La Lectura de derechos a imputados por parte de la autoridad policial como única defensa en las primeras horas de detención.....	131
Mujeres y encarcelamiento por drogas en Uruguay .....	140
Con las manos en la masa .....	145
Para el encierro, más tranca: privación de libertad adolescente .....	153
Montevideo, 26 de abril de 2021 .....	158
Comunicado ante apertura de Centro Transitorio de Contención (ex CMC). Montevideo, 11 de febrero de 2021.....	160
Más preguntas que respuestas sobre el proceso abreviado en la justicia penal juvenil.....	163
Montevideo, 29 de julio de 2021 .....	172
Disminución de garantías para la libre expresión a partir de la Ley de Urgente Consideración.....	173

## DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Límites del “malla oro” y desafíos del campo popular .....	181
El derecho a debatir la desigualdad y a decidir sobre la economía .....	191
Precarización de la vida, crisis de la presencia.....	197
Expresar y Castigar.....	202
Aprender el universo entero desde el magisterio rural .....	207
Montevideo, 26 de octubre de 2021 .....	209
Montevideo, 1 de julio de 2021.....	211
Infancias y adolescencias en tiempos de pandemia: más desigualdad, menos protección social y recurrente punitivismo. ....	213
Los proyectos de ley sobre tenencia compartida y la doctrina de la protección integral de la Convención Internacional de los Derechos del Niño .....	222
Legisladoras y legisladores .....	228

Entre las ausencias y las deficiencias: diagnóstico sobre las violencias sexuales en las infancias y adolescencias.....	230
Ante un Estado ausente, nuestra lucha estará presente.....	237
Desigualdades y resistencias en relación a la situación de calle.	
Ante la pedagogía de la crueldad: la política sensible .....	241
Colectivo Nitep, 30 de junio de 2021.....	248
Este no es un país pobre, es un país desigual. Ollas y Merenderos populares en Uruguay.....	249
La marea neoconservadora llega al Uruguay.....	255
Ante un nuevo día internacional de la Salud Mental.....	267

## ANEXO LEGISLATIVO

Legislación sobre derechos humanos	
Octubre 2020 – octubre 2021.....	271



Noviembre, 2021. Depósito Legal N° 380.389  
[www.tradinco.com.uy](http://www.tradinco.com.uy)

En conmemoración del 10 de diciembre, SERPAJ Uruguay publica cada año “Derechos Humanos en el Uruguay”, un informe anual sobre la situación de los derechos humanos. El libro recoge aportes de distintos sectores de la sociedad civil, que expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

Buscamos comunicar y difundir, a través de una labor sostenida, la efectiva materialización de los derechos humanos, a partir del monitoreo continuo sobre el cumplimiento del Estado de sus obligaciones al respecto.

Entendemos que es una de las funciones esenciales de la sociedad civil la de producir información independiente, calificada y alternativa, que aporte hacia una sociedad más informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende, con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan la agenda política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejidad de las lecturas, posturas e iniciativas: verdad, justicia, impunidad, seguridad democrática, sistema penal, libertad de expresión y comunicación democrática, derechos de las mujeres, derechos de las personas trans, violencia institucional policial, derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia de género, derecho a la salud, modelo de desarrollo y nuevos proyectos, políticas públicas de derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales entre otros temas y áreas relevantes.

ISBN: 978-9974-564-50-3



9 789974 564503