

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2013 – 2014



Servicio Paz y Justicia - Uruguay

1974 – 40 años del Servicio Paz y Justicia en América Latina – 2014
“La paz es fruto de la justicia”



© Edición: diciembre de 2014, SERPAJ
Servicio Paz y Justicia – Uruguay
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598) 2 408 53 01
serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy
Montevideo – Uruguay
CP 11.200

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay
Informe 2013 – 2014
Montevideo – Uruguay, 2014

ISBN: XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX



Esta publicación fue financiada por la FRL con fondos del Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (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 M. Aguerre, Laura Bálsamo, Ana Juanche, Malena Laucero, Efraín Olivera

Introducción

Ana Juanche

Derechos civiles y políticos

Laura Bálsamo, Gianni Di Palma, Ana Juanche, Efraín Olivera, Ademar Olivera (SERPAJ) Francesca Lessa, Pablo Chargoña, Samuel Blixen, Wilder Tyler, Marcelo Viñar, Luis E. Morás, Gianella Bardazzano (IELSUR), Ana Vigna, Luis Pedertera y Juan Fumeiro (CDN Uruguay), Martín Collazo, Hernán Delgado y Clara Musto (PRODERECHOS), Gustavo Méndez Barbato (PRISFAS), Niki Johnson, Pablo Alfano, Walter Pernas y Fabián Werner (Sudestada), Tania Da Rosa, José Imaz y Fabián Werner (CAInfo)

Derechos económicos, sociales y culturales

Nicolás Marrero, Óscar Mañán, Gabriela Sabatovich, Pablo Martinis, Benjamín Nahum, Lilián Abracinskas, Flor de Ma. Meza, Noelia Maciel, Consejo de la Nación Charrúa, Hendrina Roodenburg, Margarita Navarrete (Red de Apoyo al Migrante), Ignacio Cirio y Pablo Galeano (REDES Amigos de la Tierra), Javier Task y Carlos Santos (Instituto Bertold Brecht), Pablo Martinis

Anexo Legislativo

Laura Bálsamo

Diseño integral

Diego Venturino

Fotografía de tapa

Rebelarte

Fotografía interior

Rebelarte

Artigas Pessio

Serpaj Uruguay

Introducción

Desde 1988 y durante 24 años, cada 10 de diciembre, el Servicio Paz y Justicia, SERPAJ Uruguay, ha publicado anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay. Se trata de una compilación de aportes de diversos actores de la sociedad civil que, desde sus también diversos campos de conocimiento y actuación, entregan un balance sobre los principales logros, así como de los nudos o tensiones que registra la temática.

Esta edición, ofrece un racconto del último bienio 2013 – 2014, a la luz de las nuevas discusiones y discursos, en un período especialmente fermental, tanto para la materialización de una “nueva agenda de derechos”, como para los históricos debates ciudadanos en materia de derechos civiles y políticos.

A través de la publicación y difusión del Informe Anual, SERPAJ busca promover la concientización sobre el concepto y el alcance de los derechos humanos, a la vez que fortalecer el monitoreo ciudadano de las políticas públicas en la materia y las prácticas institucionales que en ellas impactan. Asimismo, busca profundizar el debate ciudadano y la participación activa a través del acceso a la información independiente, democrática y de calidad. Finalmente, el Informe Anual promueve también el análisis sobre el cumplimiento del Estado respecto de las obligaciones contraídas en el plano internacional, en virtud de los tratados de los que es parte.

SERPAJ ofrece una perspectiva integral de los derechos humanos, entendiéndolos como un constructo indivisible e interdependiente, dialéctico y político. Sobre esta base, cada año elabora una propuesta editorial que, organizada en capítulos, recoge algunos de los hitos sobre derechos y colectivos específicos. Así, el producto final pretende sintetizar la mirada holística sobre la agenda de derechos humanos en el país.

Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2013 – 2014, integra aportes relativos a los procesos nacionales en pos de la verdad, la justicia y la memoria; política criminal; la seguridad ciudadana y la privación de libertad; las nuevas estrategias y prácticas de control e intervención estatal en el espacio público; la institucionalidad estatal de derechos humanos; la defensa nacional; la política de archivos; la transparencia en la financiación de las campañas electorales; la participación; la información y la comunicación democráticas; las políticas de drogas; el modelo de desarrollo; el trabajo decente; la vivienda digna; la educación de calidad; la salud sexual y reproductiva; la violencia de género; las personas afrodescendientes; los pueblos indígenas; matrimonio igualitario; las personas migrantes; el agua y el medio ambiente, entre otros temas relevantes.

SERPAJ agradece a la Fundación Rosa Luxemburgo, su invaluable aporte para la concreción de esta publicación, aspirando que esta nueva edición colabore en el intercambio de fundamentos, herramientas y aportes diversos, hacia la consolidación de la protección y la promoción de los derechos humanos.



©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

Derechos Civiles y Políticos

Memoria y lucha contra la impunidad



¿Justicia o impunidad?

Cuentas pendientes en derechos humanos a cuarenta años de la dictadura

Francesca Lessa¹

“(…)
 el día o la noche en que el olvido estalle
 salte en pedazos o crepite/
 los recuerdos atroces y los de maravilla
 quebrarán los barrotes de fuego
 arrastrarán por fin la verdad por el mundo
 y esa verdad será que no hay olvido”

Mario Benedetti, “Ese gran simulacro” (*fragmento*)²

La conmemoración de 30 años de las históricas elecciones del 25 de noviembre de 1984 que, a pesar de sus limitaciones, fueron las primeras en ser celebradas después de 13 años e inauguraron el retorno de la democracia tras más de una década de dictadura cívico-militar, nos ofrece una excelente oportunidad para reflexionar y hacer un balance sobre tres décadas de lucha por verdad y justicia en el Uruguay.

En 2013 y 2014, Uruguay ha ganado elogios internacionales y adquirido la imagen de un bastión del progreso en las Américas. En octubre de 2012, el aborto fue legalizado; más tarde, en 2013, se aprobó el matrimonio igualitario, que reconoce como legítimo el matrimonio civil entre personas del mismo sexo, y además se legalizó la marihuana, colocando de esta forma a Uruguay a la vanguardia de la llamada “guerra contra las drogas”³. Y finalmente, su presidente José “Pepe” Mujica -con su forma campechana, práctica de liderazgo e imagen del “presidente más pobre del mundo”-, constituye un contraste refrescante con la mayoría de los líderes del mundo y ha ganado muchos titulares de prestigiosos periódicos

¹ Dra. Investigadora en el Centro Latinoamericano de la Universidad de Oxford. Consultora internacional del Observatorio Luz Ibarburu.

² Mario Benedetti; *El olvido está lleno de memoria*. Barcelona; Seix Barral, 1995.

³ Francesca Lessa y Pierre-Louis Le Goff; “Uruguay’s culture of impunity continues to rear its head”, 22 de febrero de 2013-

Disponible en: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/02/2013219105659440890.html>

internacionales como el *The Guardian* y el *The New York Times*⁴.

A raíz de estos logros, en diciembre de 2013, Uruguay fue elegido “país del año” por la famosa revista británica *The Economist*. Al otorgarle el galardón, la publicación afirmó que dichas reformas no benefician solamente a una nación, sino que, de ser emuladas, podrían favorecer al mundo entero⁵.

Yuxtaponiendo estos logros recientes en el campo de los derechos humanos con la cuestión de los crímenes de la dictadura en Uruguay, la disparidad no podría ser más clara y paradójica. Eso es a tal punto que, en realidad, parece que se estuviera hablando de dos países diferentes dado lo marcado de los contrastes entre los avances del presente y las cuentas pendientes del pasado de la dictadura que aún quedan por resolver plenamente.

En este artículo enmarcaré mi discusión en términos de lo que se ha logrado en estos 30 años de democracia a la vez que subrayaré las tareas que quedan irresueltas y por tanto el próximo gobierno electo habrá de encargarse.

Mi análisis se divide en dos partes. En primer lugar, voy a insertar el caso uruguayo en el marco regional del Cono Sur, comparándolo brevemente con las trayectorias de la lucha por verdad y justicia en Argentina y Chile. En la segunda parte, e inspirada en el informe sobre Uruguay presentado en setiembre de 2014 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff⁶, la discusión se organizará en torno a cuatro ejes principales: justicia, verdad, memoria y reparación.

Luchas contra la impunidad en el Cono Sur: una visión comparativa

Saldar las cuentas con un pasado marcado por violaciones a los derechos humanos como las perpetradas en el Cono Sur en las dictaduras de los '70 y '80, no es tarea sencilla. En efecto, casi 30 años después de la transición democrática en esta región, las cuentas pendientes de la justicia y la impunidad persisten en las sociedades y no hay indicios de que vayan a desvanecerse en el corto plazo.

Entre finales de los '60 y de los '80, Argentina, Chile y Uruguay –como también Bolivia, Brasil y Paraguay– fueron víctimas de dictaduras cívico-militares inspiradas por la Doc-

⁴ Véase por ejemplo Simon Romero; “After Years in Solitary, an Austere Life as Uruguay’s President”, 4 de enero 2013. Disponible en: http://www.nytimes.com/2013/01/05/world/americas/after-years-in-solitary-an-austere-life-as-uruguay-president.html?pagewanted=all&_r=0

⁵ “Earth’s got talent”, 21 de diciembre de 2013.

Disponible en: <http://www.economist.com/news/leaders/21591872-resilient-ireland-booming-south-sudan-tumultuous-turkey-our-country-year-earths-got>

⁶ Pablo de Greiff; *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*. Consejo de Derechos Humanos, 27º período de sesiones, 28 de agosto de 2014, A/HRC/27/56/Add.2

trina de la Seguridad Nacional en el contexto global de la Guerra Fría. A pesar de las peculiaridades de cada régimen, todos implementaron políticas de represión contra diferentes sectores de la sociedad –desde los grupos armados como los Montoneros argentinos, al MIR chileno y los Tupamaros uruguayos, a los estudiantes, sindicalistas, periodistas, políticos de izquierda y activistas de derechos humanos–, cometiendo graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, entre ellas desapariciones forzadas, tortura, asesinatos y ejecuciones arbitrarias, abusos sexuales, apropiación de niños, y encarcelamiento prolongado⁷.

Además, en ese entonces fue creada la Operación Cóndor o Plan Cóndor, una red transnacional secreta de operaciones de inteligencia y contrainsurgencia de los regímenes militares de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil. Su objeto fue eliminar a opositores políticos en el exilio o refugiados en los países vecinos, estableciendo en la práctica una zona de terror sin fronteras a lo largo y ancho de América del Sur⁸.

En los años '80 y '90, con el retorno de la democracia a la región, cada sociedad se enfrentó con análogos desafíos y dilemas políticos, legales y morales relacionados con proporcionar respuestas a las graves violaciones de derechos humanos cometidas bajo las dictaduras. Más allá de las particularidades de las trayectorias individuales, cada país ha sido testigo de éxitos, fracasos, contratiempos y giros inesperados a lo largo de tres décadas. Argentina ha sido en general considerado como “un protagonista global”⁹ en la lucha por los derechos humanos y en el campo de la justicia transicional.¹⁰ Entre los numerosos logros, cabe mencionar la investigación sobre las desapariciones forzadas de la Comisión CONADEP (1983-84) –que fue la primera en completar un informe final y recibir atención internacional–; el juicio a las juntas militares entre 1984 y 1985 –un hecho que marcó una profunda ruptura de la impunidad que había prevalecido hasta entonces en Argentina–; las leyes de reparación de los '90; los juicios por la verdad de finales de los '90, y la anulación de las leyes de impunidad en los 2000. Hasta octubre de 2014 hubo un total de 121 juicios por delitos de lesa humanidad finalizados desde el 2006, con 503 individuos condenados y 42 absueltos, mientras que otras 2.541 personas se encuentran imputadas en este momento¹¹.

Por otro lado, en Chile, se pueden destacar hechos cardinales como la labor de la Co-

⁷ Véase por ejemplo CONADEP; *Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas - Nunca Más*; Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1984 y 2006.

⁸ John Dinges; *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*; London New Press, New York, 2004; J. Patrice McSherry; *Predatory States: Operation Condor and Covert War in Latin America*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005.

⁹ Kathryn Sikkink, “From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights”; *Latin American Politics and Society* no. 50 (1):1-29, 2008.

¹⁰ Véase sobre el caso argentino, Emilio Crenzel; *La historia política del Nunca Más: La memoria de las desapariciones en la Argentina*; Editorial Siglo XXI, Buenos Aires, 2008; Carlos H. Acuña, Inés González-Bombal, Elizabeth Jelin, Oscar Landi, Luis Alberto Quevedo, Catalina Smulovitz, y Adriana Vacchieri (eds); *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 1995.

¹¹ Ver: <http://www.cels.org.ar/blogs/estadisticas/> para estadísticas actualizadas.

misión Nacional de Verdad y Reconciliación (1990-1991) que produjo el conocido *Informe Rettig* sobre graves violaciones a los derechos humanos; la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (2004-2005); la Comisión Asesora para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura, para calificar nuevos casos de víctimas de la dictadura (2010); leyes de reparación en los '90 para los familiares de víctimas de desapariciones forzadas y ejecuciones políticas y en los 2000 otorgando una pensión y otros beneficios para las víctimas de prisión política y tortura.¹² En 2013, el *Informe Anual sobre Derechos Humanos* señalaba que existían alrededor de 1.350 causas en trámite o bajo investigación contra más de 800 ex agentes de represión, y que la Corte Suprema había resuelto 153 causas criminales, 140 de ellas con sentencias condenatorias.¹³

Por supuesto que, pese a estos importantes resultados, aún persisten -tanto en Argentina como en Chile-, obstáculos y desafíos; entre ellos las demoras y dificultades en la administración de justicia, el trato hacia los testigos, la resistencia de las cortes locales a aplicar el derecho internacional, y los impedimentos de leyes de amnistía e impunidad aún vigentes.¹⁴

Este breve análisis comparativo de los países del Cono Sur permite resaltar algunas similitudes y diferencias. Las desparejas trayectorias y dinámicas en la lucha por verdad y justicia en Argentina, Chile y Uruguay se explican en parte a la luz de tres factores principales. En primer lugar, las diferentes maneras en las que se dieron los procesos de transición a la democracia: una situación de colapso e implosión de la dictadura argentina frente a las transiciones negociadas entre las fuerzas armadas y los partidos políticos en Chile y Uruguay. Vale la pena mencionar aquí las palabras del ex presidente chileno Patricio Aylwin, quien poco después de la transición, consideraba que solo se podía hacer justicia "en la medida de lo posible",¹⁵ resaltando de tal manera los obstáculos que Chile enfrentaba todavía a la salida de la dictadura. En segundo lugar, los distintos niveles de voluntad política por parte de los gobiernos democráticos para hacerse cargo del tema, donde se pueden destacar los compromisos y los avances bajo las presidencias de Raúl Alfonsín y Néstor Kirchner en Argentina, de Patricio Aylwin, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, y de Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, a diferencia de las políticas de impunidad de los '80 y '90, especialmente durante los gobiernos de Carlos Menem en Argentina, y de Julio María Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle en Uruguay. Finalmente, la falta de reformas de

los respectivos poderes judiciales y fuerzas armadas después de la transición, ha jugado en contra de la lucha por verdad y justicia, demorando en muchas oportunidades los intentos de avanzar en la investigación de las atrocidades de las dictaduras.

Considerando las similitudes, es importante recordar que en los tres países la lucha por verdad y justicia ha sido llevada a cabo, en gran medida, gracias a los esfuerzos perseverantes de actores de la sociedad civil -especialmente sobrevivientes, familiares de las víctimas, activistas y abogados de derechos humanos-, como también por algunos jueces y fiscales) que impulsaron y se movilizaron a lo largo de tres décadas para aclarar los crímenes cometidos y sancionar a los responsables, en un contexto en el que los Estados impulsaban comúnmente políticas de impunidad y silencio. En las palabras sobre Uruguay del Relator Especial Pablo de Greiff, "fueron las víctimas, sus familiares y las asociaciones quienes impulsaron, y siguen impulsando, sin descanso y con un compromiso admirable, las iniciativas en favor de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición".¹⁶

Un aspecto a enfatizar es que mientras que en Argentina y Chile la lucha por verdad y justicia ha estado mayoritariamente en manos de los grupos de víctimas y de activistas de derechos humanos, en Uruguay los actores involucrados son mucho más amplios y heterogéneos, incluyendo por supuesto a los afectados y militantes de derechos humanos, pero también al movimiento sindical, a la federación de estudiantes e incluso a las organizaciones barriales.

La bandera de la lucha contra la impunidad en los tres países en muchas ocasiones coincidió con la lucha contra las leyes de impunidad -sancionadas bajo las mismas dictaduras o después en democracia- que impedían las investigaciones de los crímenes cometidos. Argentina, Chile y Uruguay recibieron condenas tanto por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como de la Corte Interamericana (Corte IDH), debido a la vigencia de dichas leyes. Argentina y Uruguay fueron sancionados por la CIDH ya en 1992,¹⁷ mientras que Chile y Uruguay fueron condenados también por la Corte IDH en 2006 en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile* y en 2011 en el caso *Gelman vs. Uruguay*. En ambas sentencias, la Corte IDH dispuso que las leyes de amnistía no pueden representar un obstáculo para la investigación, juzgamiento y, en su caso, sanción de los responsables de los casos implicados en las causas como también de otras violaciones similares acontecidas en Chile y Uruguay.¹⁸ Finalmente, los tres países se encuentran en

¹² Elizabeth Lira; "Chile: Verdad, Reparación y Justicia: el pasado que sigue vivo en el presente" en: *Contribución de las políticas de verdad, justicia y reparación a las democracias en América Latina*; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, págs. 85-128; San José, Costa Rica, 2011.

¹³ *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2013*; Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2013; pág. 29. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp/wp-content/uploads/2013/10/Informe-Anual-2013-completo.pdf>

¹⁴ *Informe anual 2013 - Derechos humanos en Argentina*; Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2013, págs. 52 y 53.

¹⁵ Alexandra Barahona de Brito; *Human Rights and Democratization in Latin America: Uruguay and Chile*. Oxford University Press, Oxford, 1997; pág. 176.

¹⁶ *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, párrafo 6, página 6.

¹⁷ *Informe N° 28/92, Casos 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311*, Argentina, 2 de octubre de 1992, disponibles en: <http://www.cidh.org/annualrep/92span/Argentina10.147.htm>; *Informe N° 29/92, Casos 10.029, 10.036, 10.145, 10.305, 10.372, 10.373, 10.374 y 10.375*, Uruguay, 2 de octubre de 1992, disponibles en: <http://www.cidh.org/annualrep/92span/Uruguay10.029.htm>

¹⁸ Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221; Corte IDH. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

una “carrera contra el tiempo” para impedir que los perpetradores de violaciones a los derechos humanos mueran sin ser castigados. Los tres Estados deben brindar respuestas en términos de justicia, verdad y reparación, a las víctimas, sus familiares, y las sociedades en general, antes que sea demasiado tarde. Como recalca nuevamente el Relator Especial sobre Uruguay –pero con aplicación también en los otros dos países– “la falta de avances (...) y el transcurso del tiempo —ya casi 30 años desde el final de la dictadura— han generado un enorme desgaste en las víctimas y sus familiares. Considerando la avanzada edad de muchas de ellas, es urgente que sus reclamos sean atendidos.”¹⁹

Cuentas pendientes a treinta años de la transición en Uruguay

Por mucho tiempo la lucha contra la impunidad por los crímenes de la dictadura en Uruguay fue sinónimo de la lucha contra la *Ley de Caducidad*²⁰. De hecho, dicha ley definió la trayectoria de la justicia transicional en Uruguay, constituyendo un “obstáculo real y también simbólico a los avances en la búsqueda de verdad y justicia”²¹.

En esta segunda parte del artículo, realizo un análisis y un balance de los éxitos de los últimos treinta años en las áreas de justicia, verdad, memoria y reparación; al mismo tiempo marco los retos pendientes para el nuevo gobierno que se instalará en 2015.

Aun cuando la *Ley de Caducidad* ha sido el eje fundamental de la lucha por verdad y justicia en Uruguay, en los últimos años –especialmente desde su revocación en 2011– se puso en evidencia que la lucha contra la impunidad debe ir mucho más allá de dicha ley. Efectivamente, existen muchos otros obstáculos en el camino a la justicia que necesitan ser abordados y superados. Como muchos defensores de derechos humanos –incluyendo el abogado Pablo Chargoña y el periodista Roger Rodríguez– han manifestado en varias oportunidades, la impunidad en Uruguay va más allá de leyes específicas y se ha transformado en una “impunidad fáctica” y “una cultura de impunidad”.

Justicia

El campo de la justicia ha sido el más perjudicado por la sanción de la *Ley de Caducidad*. Por casi 16 años –entre diciembre de 1986 y octubre de 2002– la “ley de impunidad”

¹⁹ Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, párrafo 6, página 6.

²⁰ Sobre la Ley de Caducidad véase Aldo Marchesi (organizador); *Ley de Caducidad. Un tema inconcluso*. Editorial Trilce, Montevideo, 2013; Jo-Marie Burt, Gabriela Fried y Francesca Lessa; “La sociedad civil y el resurgir de la lucha contra la impunidad en Uruguay (1986-2012)”; *Artículo Primero* 1(1): 7-26, 2013; Gabriela Fried y Francesca Lessa (compiladoras), *Luchas contra la impunidad: Uruguay 1985-2011*; Editorial Trilce, Montevideo, 2011. Disponible en: http://trilce.com.uy/libros_online.html

²¹ Francesca Lessa; entrevista a Raúl Olivera citada en: ¿Justicia o impunidad? Cuentas pendientes en el Uruguay post-dictadura. Penguin Random House, Montevideo, 2014; pág. 91.

logró cerrar cualquier intento de investigar los delitos de la dictadura. Como bien lo analizó Roger Rodríguez, todas las causas de desaparición forzada fueron cerradas por el presidente Julio María Sanguinetti, quien también impidió la investigación judicial de diez de dieciséis muertes, mientras que otras cuatro las amparó Luis Alberto Lacalle, una Enrique Tarigo y otra Tabaré Vázquez.²² Es decir que cuatro de los cinco gobiernos democráticos desde la transición, aplicaron por lo menos una vez la *Ley de Caducidad* para obstruir los intentos de lograr justicia. Más allá de las políticas de impunidad de los gobiernos y del Poder Ejecutivo en particular, el Poder Judicial tampoco fue impulsor de justicia por estos crímenes. La naturaleza conservadora de la judicatura, junto con el sistema de promoción y evaluación de los jueces, y la falta de reformas, permitió la consolidación de la impunidad. Durante las décadas de los 80 y 90 solo algunos jueces y fiscales se atrevieron a desafiar la estructura de impunidad consagrada en la *Ley de Caducidad*. Quienes lo hicieron, pagaron un alto precio personal y profesional, sufriendo campañas de desprestigio y corriendo el riesgo de ser sancionados y/o trasladados a otras dependencias judiciales. El caso más reciente fue el traslado de la jueza Mariana Mota en febrero de 2013 a un fuero civil. Pese a esta situación, muchos sectores de la sociedad no se rindieron y siguieron luchando incansablemente: sus esfuerzos fueron finalmente exitosos.

La primera pequeña brecha a la *Ley de Caducidad* ocurrió en mayo de 2000, cuando la jueza civil Estela Jubette respaldó la petición de Tota Quinteros, y ordenó al Poder Ejecutivo llevar a cabo una investigación administrativa sobre la desaparición de su hija Elena. La investigación ordenada por Jubette no produjo hallazgos significativos, por lo que en noviembre de 2000 Tota y su abogado Pablo Chargoña solicitaron la reapertura de la investigación penal del caso, argumentando que la *Ley de Caducidad* no era aplicable a los civiles. En octubre de 2002, el juez Eduardo Cavalli aceptó la tesis de Chargoña y el primer procesamiento por crímenes de la dictadura tuvo lugar contra el ex canciller de la dictadura Juan Carlos Blanco, imputado por el encarcelamiento ilegal y desaparición de Elena Quinteros.

El primer gobierno del Frente Amplio, con la presidencia de Tabaré Vázquez en 2005, aplicó una interpretación diferente de la *Ley de Caducidad* que permitió la apertura de procedimientos judiciales en aproximadamente 25 casos que afectaban a cerca de 60 víctimas. En el posterior gobierno del Frente Amplio, José Mujica continuó esta tendencia, facultando a los jueces para investigar libremente los casos presentados. A la luz de estos avances Uruguay procesó a dos de sus dictadores: condenó a 30 años de prisión al ex presidente civil Juan María Bordaberry en febrero de 2010, por orquestar dos asesinatos políticos y nueve desapariciones, y por encabezar el golpe de Estado de 1973; y en 2009 condenó al General (R) Gregorio Álvarez, a 25 años de prisión por 37 asesinatos de uruguayos secuestrados en Argentina. Finalmente, el ex Canciller Juan Carlos Blanco fue condenado en 2010, a 20 años de prisión en el caso Elena Quinteros y, seis oficiales militares y dos policías (entre

²² Roger Rodríguez; “La legitimidad caducada”; *Caras & Caretas*, Montevideo, 1 de julio de 2011.

ellos José Gavazzo, Jorge Silveira y Gilberto Vázquez), fueron procesados y sentenciados en 2009 por 28 desapariciones de uruguayos en Buenos Aires en 1976; finalmente, en mayo de 2013 se produjo la primera condena de un oficial militar en actividad, el General Miguel Dalmao, por el asesinato de Nibia Sabalsagaray –caso en el que en octubre de 2009, la Suprema Corte de Justicia había declarado por primera vez la inconstitucionalidad de la *Ley de Caducidad*, a pedido de la Fiscal Mirtha Guianze.

El año 2011 fue clave en la lucha contra la impunidad. En febrero, la Corte IDH condenó por primera vez a Uruguay en el caso *Gelman*, sentenciando que la *Ley de Caducidad* no era válida debido a su incompatibilidad con la Convención Americana de Derechos Humanos y con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, por obstruir la investigación y eventual sanción de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, en ese caso y en todos los otros casos similares que se habían producido en Uruguay.²³ Utilizando estratégicamente dicho fallo, los defensores de derechos humanos redoblaron la presión y exigencia de eliminar la *Ley de Caducidad* del sistema jurídico, también tomando en cuenta la posible prescripción de los delitos de la dictadura, en noviembre de 2011.

En junio, debido a la presión de familiares de las víctimas de la dictadura y de la agrupación HIJOS, el Poder Ejecutivo promulgó la Resolución 323, que reabrió 88 casos de derechos humanos que habían sido archivados por la aplicación de la “ley de impunidad” y encargaba al Poder Judicial determinar, caso por caso, si las causas debían reabrirse.

Paralelamente, la sociedad civil trabajó activamente para presentar nuevas denuncias penales antes del 1° de noviembre. La Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay, FEUU, junto con la agrupación Iguales y Punto y el abogado Federico Álvarez Petraglia, promovieron junto con víctimas y activistas, la presentación de nuevos casos. Se produjo un total de 170 nuevas denuncias de tortura, detención ilegal y secuestro. Al mismo tiempo, numerosos ex-presos políticos presentaron denuncias por tortura; entre ellas, por los abusos sufridos en el centro clandestino de detención conocido como “300 Carlos” y la formulada por un grupo de ex-presas políticas por torturas a 112 hombres y mujeres, responsabilizando a militares, policías, enfermeras y médicos y haciendo hincapié en la violencia sexual.²⁴ Estas importantes y nuevas denuncias pusieron el centro de atención sobre la tortura, allanando el camino para que por primera vez se iniciaran juicios específicamente por el delito de tortura, incluyendo también por vez primera la violencia sexual como una de sus modalidades más graves.

Finalmente, tras la fallida “ley interpretativa” en mayo de 2011, a finales de octubre de 2011 -dos años después del fracaso del plebiscito de la papeleta rosada- el gobierno sancio-

²³ Corte IDH. *Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones*. Sentencia de 24 de febrero de 2011 Serie C No.221.

²⁴ Mariana Contreras y Rosario Touriño; “Escrito en el cuerpo. Tortura y violencia sexual en dictadura: la otra gran batalla política”; Brecha, 4 de noviembre de 2011.

nó la Ley N° 18.831 que reestableció la pretensión punitiva del Estado por los crímenes de la dictadura. Sin embargo, poco tiempo después, en febrero de 2013, la Suprema Corte de Justicia - mientras que confirmó la constitucionalidad del artículo 1 de la ley que restablece el pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado en relación a estos delitos - argumentó que los artículos 2 y 3 que establecen la imprescriptibilidad de los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado y los define como crímenes de lesa humanidad, eran “contrarios a la Constitución por violar el principio de legalidad en materia penal y de no retroactividad de la ley penal más gravosa”.²⁵ El fallo de la Corte –publicado unos días después del traslado de la Jueza Mariana Mota- fue recibido por una ola de condenas nacionales e internacionales, incluyendo a la ONU, la CIDH, la Corte IDH y la Institución Nacional de Derechos Humanos de Uruguay. Navi Pillay, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en ese entonces, recalzó que la sentencia “puede reestablecer las sombras de la impunidad” en el país.²⁶

Es importante resaltar que varios fiscales y jueces de primera y segunda instancia, se han distanciado de la jurisprudencia de la Corte y han decidido continuar con las causas. No obstante, este retroceso junto con el traslado de Mota, significó que en 2013 solo cuatro causas llegaron a sentencia. A comienzos de 2014, los casos que llevaba Mota se encontraban en una situación de “semiparálisis”²⁷ y las defensas de los imputados han logrado “dilatatorias en cada uno de los expedientes, lo cual constituye el mayor freno”²⁸ a la justicia.

Los principales retos a enfrentar en el camino a la justicia, incluyen la demoras indebidas e injustificadas al avance de los procesos, el limitado acceso a los archivos oficiales para incorporar la información necesaria a los expedientes, el hecho que el 75% de las causas penales carecen de abogados que hagan un seguimiento apropiado, y la falta de conocimiento y aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por parte de los jueces.

Verdad

La búsqueda de la verdad, como los otros campos, ha sido caracterizada por la misma paradoja: por un lado la ausencia del Estado, que fue verdugo de sus propios ciudadanos y por lo tanto directamente responsable según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de investigar los crímenes y sancionar a los culpables y, por el otro lado, los esfuerzos de la sociedad para brindar respuestas sobre los delitos del pasado, llenando el vacío dejado por el Estado. A la salida de la dictadura, gracias a la labor de los partidos de oposición

²⁵ *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, párrafo 18 página 9.

²⁶ “Uruguay: sentencia de la Suprema Corte sobre ley contra impunidad preocupa seriamente a Alta Comisionada.” acnudh.org/2013/05/uruguay-decision-de-la-suprema-corte-sobre-ley-contra-impunidad-preocupa-a-alta-comisionada/ 10 de mayo de 2013.

²⁷ Entrevista con Mirtha Guianze, 4 de abril de 2014.

²⁸ Correo electrónico de Pablo Chargoña a la autora, 19 de enero de 2014.

(Frente Amplio y Partido Nacional), se instalaron en el Parlamento cuatro comisiones investigadoras para aclarar los casos de desapariciones y de algunos crímenes puntuales (como los asesinatos de los legisladores Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, la desaparición de Elena Quinteros y el papel del ex Canciller, así como la muerte por envenenamiento de Cecilia Fontana de Heber). A pesar de los limitados recursos y competencias, dichas comisiones recopilaban información y testimonios. Ya era evidente en ese momento la postura hacia la impunidad del gobierno de Sanguinetti, quien descalificó las conclusiones de las comisiones y nunca respondió a los informes finales. En esa situación de ausencia y desinterés del gobierno en la búsqueda de la verdad, la organización social Servicio Paz y Justicia, SERPAJ, publicó en marzo de 1989 su investigación sobre las violaciones de derechos humanos cometidas entre 1972 y 1985, titulada *Uruguay: Nunca Más*. El informe estudia la represión llevada a cabo por la dictadura, considerando la tortura, el encarcelamiento prolongado, las desapariciones forzadas, la coordinación regional de la represión y también las consecuencias más profundas del terrorismo de Estado y su impacto en la sociedad. Durante casi dos décadas, el informe de SERPAJ fue el único documento que proporcionaba una visión completa sobre la represión, recogiendo testimonios de las víctimas y preservándolos para el futuro.²⁹

La fórmula “ni verdad ni justicia” adoptada por el gobierno de transición uruguayo, persistió como política de Estado durante 15 años. Hasta el establecimiento de la Comisión para la Paz en agosto de 2000, no hubo ninguna investigación oficial sobre las graves violaciones de derechos humanos; de hecho, no hubo ningún reconocimiento por parte del Estado uruguayo de que esos crímenes habían sido cometidos.³⁰ El gobierno de Jorge Batlle reconoció, por primera vez y oficialmente, la responsabilidad del Estado en los crímenes de la dictadura, con la Comisión para la Paz (COMIPAZ). Pese a este importante reconocimiento, las tareas de la COMIPAZ fueron restringidas a la investigación de las desapariciones forzadas y se le otorgaron poderes y recursos muy limitados. Además, la COMIPAZ transmitió información que más tarde resultó ser falsa, cuando a partir de 2005 se encontraron por primera vez los restos de detenidos desaparecidos enterrados en suelo uruguayo. También, dicha Comisión afirmó que Simón Riquelo, el hijo de Sara Méndez, había muerto en Argentina, pero fue encontrado con vida en 2002.³¹ En ese contexto, poco tiempo después de que cerraran los trabajos de la Comisión en 2003, se publicó el informe *A todos ellos. Informe de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos*, en 2004 –una valiente iniciativa nuevamente de la sociedad civil que recopila información sobre el

²⁹ Entrevista a la Dra. Pilar Elhordoy Arregui, 11 de septiembre de 2007.

³⁰ Jo-Marie Burt, Gabriela Fried Amilivia y Francesca Lessa; “La sociedad civil y el resurgir de la lucha contra la impunidad en Uruguay (1986-2012)”; pág. 8.

Disponibles en: https://www.academia.edu/8680585/La_sociedad_civil_y_el_resurgir_de_la_lucha_contra_la_impunidad_en_Uruguay_1986-2012

³¹ Op. Cit. Entrevistas personales de Jo-Marie Burt a Sara Méndez, Montevideo, junio de 2007 y julio de 2012, citadas en “La sociedad civil y el resurgir de la lucha contra la impunidad en Uruguay (1986-2012)” página 13.

destino de los detenidos desaparecidos-.

Bajo los gobiernos del Frente Amplio, de 2005 en adelante, se llevaron a cabo investigaciones que tuvieron importantes resultados, por parte de arqueólogos forenses e historiadores de la Universidad de la República. En 2007 se publicó la *Investigación histórica sobre detenidos desaparecidos*, y en 2008 la *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en Uruguay (1973-1985)*. La última actualización de la investigación, de octubre 2014, identificó un total de 218 casos de detenidos-desaparecidos, 3 de los cuales se refieren a niños.³² Gracias a las excavaciones de los arqueólogos, se pudo finalmente encontrar y localizar los restos de cuatro detenidos-desaparecidos: en 2005, los de Ubagesner Chaves Sosa y de Fernando Miranda, en 2011 los del maestro Julio Castro, y en 2012 los de Ricardo Blanco Valiente.

Los principales retos irresueltos en el área de la verdad se refieren a proteger los archivos y garantizar el acceso a la documentación para las víctimas, sus familiares y su incorporación en las causas judiciales; al mismo tiempo, hay que resaltar que la búsqueda de la verdad se ha enfocado generalmente hacia los casos de desaparición forzada, dejando a un lado en varias oportunidades a las víctimas de prisión prolongada y tortura. Es necesario considerar un universo más amplio de víctimas, que incluya a los desaparecidos y al mismo tiempo a las víctimas de detención y tortura y de las otras manifestaciones represivas que tuvieron lugar durante la dictadura.

Memoria

Bajo este rubro también es necesario resaltar cómo la gran mayoría de iniciativas de memoria han sido lideradas y llevadas a cabo por los activistas de derechos humanos, víctimas, familiares y los sindicatos. El Estado está, otra vez, notablemente ausente. El principal ejemplo es el del Memorial de los Detenidos Desaparecidos inaugurado en 2001 en el Parque Vaz Ferreira del Cerro de Montevideo, cuya construcción fue promovida la agrupación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, una Comisión Nacional integrada por 33 ciudadanos y que contó con el auspicio de la Intendencia y la Junta Departamental de Montevideo y la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, y cuya financiación fue a través de donaciones. El único acto con la presencia del Estado ocurrió en marzo de 2012, en ocasión de un acto público en la sala de la Asamblea General del Parlamento, en el que el Presidente de la República, en cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH, reconoció la responsabilidad institucional del Estado uruguayo en los hechos de violación de los derechos humanos de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman, su hija María Macarena Gelman Iruretagoyena, y de Juan Gelman. En el marco del mismo acto, se cedió el edificio ocupado por el Centro de Altos Estudios Estratégicos (CALEN) como la nueva sede de

³² Presentación de la Prof. Carla Larrobla, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UDELAR, en el Coloquio *Mémoire, vérité et justice en Uruguay* en Grenoble, Francia, 10 de octubre de 2014.

la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Otras iniciativas, como el Museo de la Memoria (inaugurado en 2007) y el proyecto más reciente *Marcas de la Memoria* para instalar 29 placas en lugares públicos significativos de la resistencia a la dictadura, han sido otra vez impulsadas por organizaciones sociales, de derechos humanos, sindicales y la Universidad.

Reparación

La adopción de medidas reparatorias de las violaciones de derechos humanos se remonta a los primeros días de marzo de 1985, cuando el gobierno del Presidente Sanguinetti adoptó disposiciones para facilitar el retorno y la reintegración social de los exiliados, y para restituir los empleos públicos a las personas injustamente despedidas durante la dictadura³³. Sin embargo, leyes de reparación para las víctimas de graves crímenes y sus familiares, demoraron veinte años y no se sancionaron hasta la instalación del gobierno del Presidente Vázquez.

En setiembre de 2005 se creó la categoría legal de “ausente debido a la desaparición forzada” para las personas desaparecidas en Uruguay y en el exterior. En octubre de 2006, gracias a las presiones y el trabajo llevado a cabo por CRY SOL (Asociación de ex presos y presas políticos/as del Uruguay), la Ley N° 18.033 restituyó los derechos jubilatorios a las personas que, por motivos políticos o sindicales, no habían podido trabajar entre febrero de 1973 y 1985, otorgando también una pensión especial reparatoria a las personas detenidas y procesadas durante la dictadura. Finalmente, en setiembre de 2009, el Estado reconoció las prácticas sistemáticas de represión, tortura, desapariciones y homicidios, y se creó una comisión especial para indemnizar a las víctimas, incluidos los presos políticos, los menores nacidos en cautiverio o desaparecidos, y las víctimas de tortura.

A pesar de estos avances, y como subraya el Relator Especial Pablo de Greiff, a junio de 2014, solo se habrían expedido 360 expedientes con reparación económica a través de esta última ley. Además, estas medidas distan de conformarse con la noción de reparación integral para las víctimas. En particular, estas leyes padecen de una confusión entre diferentes conjuntos de derechos, es decir los derechos que corresponden a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y los derechos laborales y jubilatorios, que “tienen una naturaleza y fundamento distinto”³⁴. Dichas leyes obligan a las víctimas a tener que elegir entre estos diversos derechos de pensión y de reparación. Al mismo tiempo, las leyes no abarcan a todas las categorías relevantes de las víctimas y muchos beneficiarios han quedado por lo tanto excluidos.

³³ Ver: Capítulos VI y VII de la Ley de Amnistía N° 15.737. Disponible en: <http://www0.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15737&Anchor>

³⁴ *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, párrafo 44, página 16.

Reflexiones finales

Este capítulo ha intentado proporcionar una discusión alrededor de algunos de los logros en la lucha contra la impunidad en estos últimos 30 años, como también subrayar algunas de las cuentas pendientes que resulta necesario resolver a la brevedad. Como bien lo acentúa Pablo de Greiff al final de su reporte, la necesidad de responder a los delitos de la dictadura no significa “(...) *revanchismo ni mirar solo el pasado, sino crear bases sólidas para una sociedad justa, equitativa, que permita a las nuevas generaciones abordar los retos del futuro*”³⁵. Los 40 años que pasaron desde que se cometieron los crímenes, implican que sea absolutamente urgente que el Estado uruguayo actúe sin más demoras en proporcionar respuestas ya largamente esperadas, a los familiares de las víctimas, los sobrevivientes y la sociedad en general, sobre los crímenes que se cometieron durante la dictadura.

Uruguay ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en abril de 1970; según el artículo 2(1) de dicho Pacto, cada Estado se compromete “(...) *a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna* (...)”. Además, el artículo 2(3a) recalca cómo cada Estado se compromete a garantizar que “*Toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales*”³⁶. Por lo tanto, en la opinión de la autora, el Estado uruguayo no solamente es responsable por la comisión de los crímenes de la dictadura sino también por la falta de investigación y sanción a los responsables durante la democracia. En la jurisprudencia de la Corte IDH ha sido reconocido repetidamente que “*la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos*”³⁷. La Corte ha afirmado además que el Estado tiene la obligación de “*garantizar el derecho a la integridad personal de los familiares también por la vía de investigaciones efectivas*” y que “*la ausencia de recursos efectivos ha sido considerada por la Corte como fuente de sufrimiento y angustia adicionales para las víctimas y sus familiares*”³⁸.

Mientras que es fundamental resaltar los avances que se lograron en estos 30 años, -en-

³⁵ *Ibid*; párrafo 74, página 24.

³⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

³⁷ *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 166. Ver también *Caso Trujillo Oroza Vs. Bolivia. Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de febrero de 2002. Serie C No. 92, párr. 114; *Caso La Cantuta Vs. Perú, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 125.

³⁸ *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, párr. 167. Ver también *Caso Blake Vs. Guatemala, Fondo*. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36, párr. 114

tre ellos la localización de los niños/as desaparecidos/as, como Macarena Gelman- algunas sentencias contra líderes emblemáticos de la dictadura -como el dictador Bordaberry, y la identificación de los restos de algunos detenidos desaparecidos-, mucho queda aún por hacer. En Uruguay, fueron las víctimas, sus familiares, y activistas de la sociedad civil, quienes se han hecho cargo de investigar los delitos y aportar información y documentación a la justicia. Esta es una tarea que corresponde al Estado uruguayo el que, hasta ahora, se ha quedado atrás en el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que asumió soberana y voluntariamente al ratificar los convenios en dicha materia.

Concluyendo el informe relativo a su misión en Uruguay en 2013, el Relator Especial Pablo de Greiff formuló conclusiones y recomendaciones necesarias para cumplir adecuadamente con las tareas inconclusas del pasado reciente³⁹. Las recomendaciones más urgentes en las que el nuevo gobierno debiera trabajar en la opinión de esta autora, son las siguientes tres:

1. remover todos los obstáculos que bloquean el progreso de las causas y acciones judiciales para que puedan avanzar sin demoras injustificadas;
2. establecer un mecanismo oficial para investigar todos los crímenes de la dictadura –desde las desapariciones forzadas y la tortura, a la violación de los derechos laborales y de la libertad de expresión- y que abarque el universo amplio de sus víctimas;
3. continuar progresando con el diseño e implementación de políticas públicas de reparación integral para las víctimas, con reparaciones simbólicas y materiales, y que sean dirigidas a las diferentes categorías de víctimas; la reparación además comprende el derecho a la verdad que, como dijo la CIDH, abarca a las víctimas y sus familiares pero también a toda la sociedad, que *“tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad sobre lo que ha ocurrido (...) con el propósito de evitar una repetición de hechos similares en el futuro”*⁴⁰.

El próximo gobierno tiene una nueva oportunidad histórica para cumplir con las tareas pendientes de verdad, justicia y reparación para las víctimas de las atrocidades del pasado reciente, así como con sus familias y el resto de la sociedad, que no se debe desaprovechar.

³⁹ Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, páginas 21 a 27.

⁴⁰ Informe N° 136/99, Caso 10.488, El Salvador, 22 de diciembre de 1999, párr. 226, <http://www.cidh.org/annualrep/99span/De%20Fondo/El%20Salvador10.488.htm>

Después de la sentencia Gelman

Nuevos debates y desafíos en la lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos en el pasado reciente

Pablo Chargoña¹

El 20 de marzo de 2013 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) declaró que la Sentencia del caso *Gelman* es *“vinculante para el Estado, por lo cual, en cumplimiento de la misma, todos los órganos e instituciones, incluyendo el Poder Judicial en todos sus niveles, deben continuar adoptando todas las medidas que sean necesarias para investigar, juzgar, y en su caso, sancionar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos que por su naturaleza sean imprescriptibles”*².

La CIDH debió señalar que sus fallos obligan a los Estados a acatarlos, a cumplirlos de buena fe y a cabalidad. Que se incluyera al Poder Judicial dentro de los órganos estatales y más aun, que se detenga en el detalle de aclarar que eso involucra a “todos sus niveles” es un pleonasma inevitable. No hay mera redundancia en la afirmación sino precisión en el reproche: la Suprema Corte de Justicia de Uruguay debe acatar el fallo y eso implica adoptar todas las medidas a su alcance para juzgar a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos.

La CIDH pone énfasis en la conocida jurisprudencia de la Suprema Corte, iniciada en febrero de 2013, que declara inconstitucionales los artículos 2 y 3 de la Ley N° 18.831. Aun cuando tales pronunciamientos tienen alcance limitado al caso concreto, es posible inferir una ilícita “muralla” impidiendo el avance de los juicios³.

Restablecido el ejercicio de la pretensión punitiva respecto de los crímenes otrora am-

¹ Abogado. Patrocinante de denuncias penales por violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado en Uruguay. Asesor jurídico del Observatorio Luz Ibarburu.

² Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, caso *Gelman vs Uruguay*, Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, numeral 2 de la Declaración.

³ La Ley N° 18.831 establece:

Artículo 1°.- Se restablece el pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1° de marzo de 1985, comprendidos en el artículo 1° de la Ley N° 15.848, de 22 de diciembre de 1986.

Artículo 2°.- No se computará plazo alguno, procesal, de prescripción o de caducidad, en el período comprendido entre el 22 de diciembre de 1986 y la vigencia de esta ley, para los delitos a que refiere el artículo 1° de esta ley.

Artículo 3°.- Declárase que, los delitos a que refieren los artículos anteriores, son crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte.”

parados en la Ley de Caducidad⁴, se evidencia el otro obstáculo, el de la pretendida aplicación de la prescripción de la acción penal aplicable a los delitos comunes⁵.

Por su parte, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU Navy Pillay dijo, refiriéndose a esta postura de la Suprema Corte de Justicia, que “*puede restablecer las sombras de la impunidad en un país que ha comenzado a conciliarse con la verdad y la justicia, para el pleno cumplimiento de sus obligaciones derivadas del derecho internacional*”⁶.

La Institución Nacional de Derechos Humanos emitió una declaración en la que expresó que “*(...) la posición de la Suprema Corte de Justicia impactó en el avance de las causas ante la Justicia. Asimismo, constituye una orientación de política judicial que contraviene compromisos asumidos por el Estado frente a la comunidad internacional. La Institución recomendó “al Estado (y a todos los Poderes que lo integran) instrumentar medidas eficientes que garanticen el cumplimiento de las obligaciones internacionalmente asumidas, y que se traduzcan, en el ámbito interno, en el efectivo esclarecimiento de los hechos, la determinación de los responsables y la reparación integral de todas las víctimas*”⁷.

En igual sentido, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, en su informe ante el Consejo de Derechos Humanos⁸, recomendó “*remover todos los obstáculos que impiden la presentación y el avance de las causas judiciales sin demoras indebidas, en cumplimiento del derecho a un recurso efectivo y otras normas internacionales de derechos humanos, incluyendo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman*”.

En la etapa actual de la *justicia transicional*, los obstáculos a los que refiere el citado

⁴ El art. 1º de la Ley N° 18.831 ha sido declarado ajustado a la Constitución en todos los casos sometidos a consideración de la SCJ y por su naturaleza, constituye una norma derogatoria (derogación tácita conforme la definición del art. 10 del Código Civil) del art. 1º de la Ley 18.548. Sin perjuicio de ello, la CIDH ha declarado que la Ley de Caducidad carece de efectos “por su incompatibilidad con la Convención Americana y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas” (numeral 11 del dispositivo de la Sentencia de 24 de febrero de 2011; caso *Gelman vs Uruguay*).

⁵ El régimen ordinario de prescripción aplicado a delitos comunes está regulado por el artículo 117 del Código Penal.

⁶ Citado por Lessa, Francesca en: ¿Justicia o Impunidad? Cuentas pendientes en el Uruguay post-dictadura; Ed. Debate, 2014, p. 237.

⁷ Declaración de 29/8/2014 publicada en:

<http://inddhh.gub.uy/wpcontent/uploads/2014/08/declaraciondiadetenidodesaparecido.pdf>

⁸ Consejo de Derechos Humanos, 27º período de sesiones (Ginebra, 8 al 26 de setiembre de 2014). El Relator realizó una visita oficial al Uruguay del 30 de setiembre al 4 de octubre de 2013. En el informe presentado al Consejo intentó “*analizar tanto los avances como los obstáculos enfrentados (...) con vista a presentar recomendaciones que contribuyan a los procesos en curso*”.

informe no refieren solo al régimen de prescripción común⁹ sino a aquellos que derivan de una serie de decisiones u omisiones estatales que revelan una suerte de impunidad institucionalizada.

Los datos de una realidad

El 30 de junio de 2011 el Poder Ejecutivo resolvió “*revocar por razones de legitimidad todos los actos administrativos y mensajes del Poder Ejecutivo en aplicación del art. 3 de la Ley 15.848 (...) que consideraron que los hechos denunciados estaban comprendidos en las disposiciones del art. 1. de la referida ley (...)*”. Esta decisión provocó el desarchivo de gran parte de los expedientes que contenían denuncias presentadas antes de la aprobación de la Ley de Caducidad. La Ley N° 18.831 y esta decisión administrativa, permitían pronosticar la reapertura de las causas sobre violaciones masivas a los derechos humanos y prever, también, las dificultades que revelaría un sistema judicial nacional insuficientemente preparado para afrontarlas adecuadamente¹⁰.

Para tener una dimensión del juzgamiento de las responsabilidades por graves violaciones a los derechos humanos, veamos el siguiente cuadro que refiere al número de individuos procesados por la justicia penal uruguaya en el período 1985/2014. Se concentran dos períodos sin procesamientos: el anterior a la sanción de la Ley de Caducidad (años 1985 y 1986) y el período posterior hasta el dictado del primer procesamiento ocurrido en el año 2002¹¹.

⁹ Suele atribuirse el problema actual de la impunidad jurídica a una suerte de supervivencia de lo que disponen los arts. 1 y 3 de la Ley 15.848 (Ley de Caducidad). No obstante como se demuestra en el debate judicial que se reseña parcialmente en este informe, el obstáculo de hoy no es “la caducidad” sino la aplicación del régimen ordinario de prescripción del Código Penal. De hecho, la defensa de los violadores a los derechos humanos consiste, en la actualidad, en reclamar que se apliquen las normas de prescripción.

¹⁰ El Observatorio Luz Ibarburu detectó que muchos de los expedientes no habían sido efectivamente desarchivados por lo que debió comparecer ante la Suprema Corte de Justicia poniéndola en conocimiento de tal situación.

¹¹ La Ley de Caducidad fue sancionada el 22/12/1986. La información se extrae de la base de datos del Observatorio Luz Ibarburu (www.observatorioluzibarruru.org).

N° de personas procesadas por año	
Año	N° de procesados
1985 /1986	0
1987/2001	0
2002	1
2003	0
2004	0
2005	0
2006	10
2007	2
2008	0
2009	2
2010	6
2011	11
2012	1
2013	0
2014	0

El panorama expresa un muy pobre resultado y el evidente impacto del cambio político ocurrido en el año 2005. La excepción del año 2002, por otro lado, pone de manifiesto la trascendencia de la batalla de familiares de las víctimas y algunos militantes de DDHH que no optaron por esperar mejores contextos políticos para actuar ante la justicia¹².

Finalizado octubre del presente año, no se produjo procesamiento alguno. Por otro lado, ninguna de las denuncias por torturas ha derivado en procesamientos hasta el momento.

En el siguiente cuadro se sistematiza las fechas de cada procesamiento, el nombre del Juez Letrado actuante y el número de procesados en cada caso¹³.

¹² El procesamiento del ex canciller Juan Carlos Blanco por la desaparición (la imputación de entonces fue privación de libertad) de la Maestra Elena Quinteros reivindicó la "utopía jurídica", esa mezcla de loable tenacidad y mirada estratégica, a largo plazo. Intervino en el caso la ex Fiscal letrada Dra. Mirtha Guianze, a quien se debe el impulso en gran parte de las causas.

¹³ Fuente: www.observatorioluzibarburu.org

Fecha	Juez letrado	N° de procesados
18/10/2002	Eduardo Cavalli	1
11/9/2006	Luis Charles	8
16/11/2006	Roberto Timbal	2
20/12/2006	Graciela Gatti	1
17/12/2007	Luis Charles	2
7/11/2009	Graciela Eustachio	2
6/8/2010	Lilian Elhorriburu	2
10/9/2010	Luis Charles	1
17/9/2010	Mariana Mota	1
8/10/2010	Mariana Mota	2
8/11/2010	Rolando Vomero	2
24/3/2011	Juan C. Fernandez Lecchini	1
6/6/2011	Ruben Saravia	1
20/7/2011	Ruben Saravia	2
27/10/2011	Oscar Pereyra	2
27/10/2011	Pedro Salazar	5
6/3/2012	Juan C. Fernandez Lecchini	1

Todos estos procesamientos fueron confirmados por las instancias de apelación, salvo el caso de cuatro ex agentes de la dictadura cuyos procesamientos fueron revocados (en tres causas) por el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 4° turno (integrado por Jorge Catenaccio, Ángel Cal y Myriam Martínez en dos causas, y por los dos primeros y Luis Charles en la causa restante). Además, dos procesados -en un mismo expediente- fueron sobreesidos.

En la actualidad, están recluidos (procesados con prisión o condenados), en las conocidas condiciones de privilegio en comparación con la situación de la mayoría de las personas privadas de libertad en Uruguay, un total de 19 represores¹⁴.

La demora como defensa

A partir de la sanción de la Ley N° 18.831, la estrategia de la defensa de los violadores de derechos humanos consistió en impugnarla por inconstitucional, con la notoria finalidad de retardar o dilatar el procedimiento presumarial. Además, es permanente la defensa consistente en la solicitud de clausura del expediente con argumentación fútil sobre la pres-

¹⁴ Respecto de ese número hay que tener presente que hay individuos procesados (o penados) por más de una causa y que otros han fallecido.

cripción de la acción penal.

Aun cuando esas gestiones defensivas no logran el archivo de las denuncias, el tiempo logrado se constituye en su principal logro. El tiempo es el refugio del criminal. En este caso, la impunidad biológica aparece como otro acto del mismo drama: los responsables de graves violaciones de derechos humanos se mueren sin ser juzgados. Y las víctimas y los testigos mueren sin la satisfacción de la justicia. Esto es particularmente intenso cuando, abusando de las vías procesales, las solicitudes de archivo de la denuncia y los recursos ante las denegatorias de los jueces letrados, se suceden “en cascada”, mediante la previa concertación de la defensa de los indagados, ejercida -en gran número- por abogados del Centro Militar.

Vale señalar, sin embargo, una importante cantidad de pronunciamientos de jueces letrados y tribunales de segunda instancia ocurridos en los años 2013 y 2014, que rechazan la clausura de los presumarios. Respecto de la prescripción se perfilan, en esos niveles, dos posturas jurisprudenciales: a) la consideración del carácter imprescriptible de los crímenes de la dictadura¹⁵, b) la consideración de la aplicación del principio general que establece que no corre el plazo si hubo un impedimento para ejercer la acción. En este último enfoque se llega a concluir que el delito denunciado, aunque prescriptible, no ha prescrito aún porque el tiempo de la vigencia de la Ley de Caducidad que obstaba la acción, no puede computarse. Además, en diversos pronunciamientos, adicionalmente se alude al carácter vinculante de la sentencia de la CIDH en el caso Gelman.

Excede a la finalidad este informe reseñar los diversos pronunciamientos judiciales que participan del debate sobre la aplicación o no del régimen ordinario de prescripción y otras cuestiones jurídico-penales, sin embargo en los siguientes párrafos me detendré en algunas decisiones de órganos del Poder Judicial y del Ministerio Público que son significativas.

El derecho humano de la víctima a la tutela judicial efectiva

El Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 1º turno (Alberto Reyes, Sergio Torres, Rolando Vomero) consideró en uno de sus fallos¹⁶ que “*la sanción al culpable de un delito constituye un derecho humano de la víctima, que amerita una tutela efectiva*”. De este modo pone el acento en el deber de todos los estados de proveer una debida protección judicial, deber que Uruguay incumplió a través de la sanción y aplicación de la Ley de Caducidad.

¹⁵ Esta es la posición que considero más sólidamente fundada: los crímenes del derecho internacional no están sujetos a prescripción. Ver en tal sentido el documento de Amnistía Internacional en <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/141-uruguay-los-crimenes-de-derecho-internacional-no-están-sujetos-a-prescripcion-.html>. También: López Goldaracena, Óscar en: www.observatorioluzibarburu.org/media/uploads/Lopez_Goldaracena_-_Articulo_publicado_LJU.pdf

¹⁶ Sentencia N° 275 de 4 de agosto de 2014 en el caso del homicidio de Aldo Perrini.

Expresa el Tribunal: “*En el caso de la víctima, se trata de una expectativa que el propio Estado debe satisfacer (...). Se dice que el Estado incurre en responsabilidad internacional cuando sus órganos judiciales no investigan seriamente y sancionan si corresponde a los autores*”.

Más adelante despeja toda duda respecto de la naturaleza de los crímenes de la dictadura apoyándose en la Ley 18.596 y su alusión a los crímenes de lesa humanidad¹⁷, “*una categoría preexistente a la misma (y a otras leyes de igual inspiración)*”. La referencia es a los crímenes que por su gravedad quedaron excluidos de la prescripción penal ordinaria por decisión adoptada el 26 de noviembre de 1968 por las Naciones Unidas¹⁸. El Tribunal no ignora que tales delitos eran imprescriptibles aún antes de la referida decisión convencional internacional.

Una vez precisado el marco jurídico aplicable a un crimen cometido por el aparato estatal, el Tribunal afirma que la Ley de Caducidad fue un “obstáculo para la persecución criminal de torturas, homicidios, etc., cometidos durante la dictadura por agentes estatales” (sic). A partir de este extremo se sostiene que el impedimento de la persecución no puede ser escudo de los violadores de derechos humanos toda vez que, sin perjuicio del carácter imprescriptible del crimen, no puede correr el plazo debido al impedimento para ejercer la acción penal.

El Tribunal acude al art. 1º de la Ley N° 18.831 que “*(...) restablece el pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1º de marzo de 1985, comprendidos en el artículo 1º de la Ley N° 15.848, de 22 de diciembre de 1986*”. Subraya que si el Parlamento decidió declarar restablecido el “pleno ejercicio” es porque, aún restablecida la democracia la acción penal no pudo ejercerse respecto de estos crímenes. Y por añadidura, ante la Corte Interamericana el propio Estado admitió expresamente su responsabilidad por la ausencia de “*un recurso efectivo para las víctimas*” producto de la sanción y aplicación de la Ley de Caducidad. Entonces, reflexiona el Tribunal, desconocer que la Ley de Caducidad obstaculizó “*la averiguación y el enjuiciamiento de militares responsables*” desconocería la cosa juzgada internacional.

En este punto, tanto la Corte Interamericana como la Suprema Corte de Justicia a

¹⁷ La ley reconoce la responsabilidad del Estado “*en la realización de prácticas sistemáticas de tortura, desaparición forzada y prisión sin intervención del Poder Judicial, homicidios, aniquilación de personas en su integridad psicofísica, exilio político o destierro de la vida social, en el período comprendido desde el 13 de junio de 1968 hasta el 26 de junio de 1973, marcado por la aplicación sistemática de las Medidas Prontas de Seguridad e inspirado en el marco ideológico de la Doctrina de la Seguridad Nacional*”. Asimismo reconoce “*el quebrantamiento del Estado de Derecho que impidiera el ejercicio de derechos fundamentales a las personas, en violación a los Derechos Humanos o a las normas del Derecho Internacional Humanitario, en el período comprendido desde el 27 de junio de 1973 hasta el 28 de febrero de 1985 (arts. 1 y 2 de la Ley 18.596)*”.

¹⁸ Convención Internacional sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad.

través del histórico *fallo Sabalsagaray*¹⁹, coinciden.

El secuestro del maestro Julio Castro: la obediencia indebida

El Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 4º turno emitió un inusitado pronunciamiento en el caso del homicidio del Maestro Julio Castro²⁰. El procesamiento de uno de sus secuestradores fue revocado aludiéndose a la obediencia del agente que intervino. La Fiscalía²¹ debió recurrir la sentencia subrayando en primer lugar el carácter del crimen: el maestro Julio Castro fue brutalmente ajusticiado, con las manos y los pies atados. El hallazgo de sus restos fue en un predio contiguo al Regimiento N° 14 de Infantería, de propiedad del Ejército Nacional.

En la vista del Fiscal de Corte Dr. Jorge Díaz Almeida²² se cuestiona al Tribunal respecto de la apreciación de la prueba del caso pues *“no resulta lógico, ni razonable, ni ajustado a las reglas de la sana crítica” que el secuestrador cumpliera una orden “sin tener conocimiento o al menos analizar que era una orden ilegítima”*. Es ilógico sostener que la detención fuera un acto legítimo y sin violencia. *“No hay dudas que fue interceptado en la vía pública, y que ascendió a vehículo distinto al que utilizaba, siendo trasladado a un Centro de reclusión clandestino, lo que supone, necesariamente, un despliegue tanto de violencia física como moral”*.

El Tribunal de Apelaciones había afirmado que el secuestrador cumplió una orden y eso lo exoneraba, al amparo de lo que establece el art. 29 del Código Penal. Sin embargo, el Fiscal de Corte analiza dicha norma penal y destaca que en nuestro derecho no cabe la obediencia absoluta. *“La conducta realizada por un subordinado, será amparada por este instituto siempre y cuando se verifiquen los requisitos previstos por la norma”*. Acudiendo a una cita de Langón Cuñarro expresa: *“cuando lo ordenado es manifiestamente criminal, el subordinado no debe cumplir órdenes, habida cuenta de que, en las legislaciones modernas, no se acepta el concepto de obediencia pasiva, ciega o absoluta”*. Concluye el Fiscal de Corte que atento a la *“jerarquía administrativa”* del secuestrador así como a la *“gravedad del atentado”*, *“la ilegitimidad de la orden, y como consecuencia la ilicitud de la conducta, no pudo dejar de ser advertida por el mismo al ser manifiesta”*.

Por estas razones el Fiscal de Corte considera, y así lo expresa ante la Suprema Corte de Justicia -tribunal que deberá fallar en definitiva- que debe ampararse el recurso contra la sentencia del Tribunal de Apelaciones y, por consecuencia, procesar al aprehensor del

¹⁹ Sentencia N° 365/2009. En este fallo se consideró que la Ley de Caducidad (arts. 1 a 3 de la Ley N° 15.848) *“excluyeron del aparato sancionatorio del Estado a sujetos que, para ello, no necesitaron ser juzgados por el Poder de gobierno que tiene a su cargo la función soberana de aplicar las penas”*.

²⁰ Sentencia N° 198 de 22 de mayo de 2014.

²¹ Dra. María de los Ángeles Camiño, titular de la Fiscalía Letrada Nacional en lo Penal de 2º turno.

²² Publicada en: www.fiscalia.gub.uy y en www.observatorioluzibarburu.org/causas/17.

maestro Julio Castro como cómplice de un homicidio muy especialmente agravado.

La calificación de crimen de lesa humanidad y las garantías del sistema de derechos humanos

La coincidente decisión de la mayoría de los fiscales letrados a cargo de causas sobre crímenes de la dictadura, de recusar a los miembros de la Suprema Corte de Justicia, produjo como efecto indirecto la excusación de uno de los cinco ministros, el Dr. Ruibal Pino. El ministro pronosticador de una “muralla” contra la que colisionarían las denuncias, decidió apartarse del conocimiento de las diversas inconstitucionalidades presentadas por los indagados.

En una de tales causas se pronunció el ministro Fernando Cardinal -quien debió integrar la Suprema Corte debido a la excusación mencionada-, apartándose radicalmente de la cuestionada postura *conservadora*, tal como se lee en los siguientes párrafos²³:

“(…) 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)²⁴ por cuanto no cabe duda alguna que funcionan como forma de 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 todo su control y punición.”

Partiendo de esta premisa se concluye que los arts. 2 y 3 de la Ley N° 18.831 no son inconstitucionales:

“Si el delito cometido tenía al momento de su comisión el carácter de lesa humanidad conforme la Convención de 1968, no puede hablarse de carácter retroactivo, en tanto la ley refiere a un período posterior a aquella Convención²⁵.(…)”

A su vez, si entendemos que tal categoría de “delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado” coincide con los relatados en el art 1º de la Convención de 1968 (...) resulta que desde tal fecha ya estaban reconocidos en nuestro sistema constitucional como delitos de lesa humanidad.

²³ Sentencia N. 794 de 4 de setiembre de 2014 redactada por el ministro Ricardo Pérez Manrique. En expediente 87-130/2012 publicada en: www.observatorioluzibarburu.org

²⁴ *“Artículo 72 – La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno.”*

²⁵ Se refiere a la Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (ONU), de 26 de noviembre de 1968.

[No hay ataque a la seguridad jurídica porque] *la calificación de imprescriptible de los delitos de lesa humanidad, ya vigente al momento de su comisión, supone una opción constitucional de privilegiar la tuición del sistema de protección de derechos humanos, por sobre la seguridad, no pudiendo entenderse que existiera derecho adquirido alguno (...)*

La cosa juzgada internacional

El Fiscal de Corte se pronunció respecto de la cuestión de la prescripción de los delitos de la dictadura relacionándola con la sentencia de la CIDH en el caso Gelman²⁶. Dice el autor que los fallos de la CIDH “*son definitivos e inapelables, y de cumplimiento obligatorio para las partes del juicio (Comisión, Estado demandado y condenado y víctimas) y se debe ejecutar en forma inmediata y directa*”. Esta obligación se apoya en el principio general de cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales.

Luego de describir el contenido reparatorio del fallo internacional, el Fiscal de Corte sostiene que éste tiene efectos muchos más amplios “*que comprenden a todos los casos de graves violaciones de los derechos humanos durante el régimen de facto*”, “*comprende a la sociedad uruguaya toda*”. Siguiendo a Martín Risso Ferrand concluye que los argumentos que tienden a limitar las facultades de la CIDH al caso Gelman deben ser desestimados.

La sentencia de la CIDH del caso Gelman “*tiene disposiciones que obligan al Estado uruguayo a adoptar medidas generales, que incluye a todas las causas de derechos humanos y que comprenden la investigación de los hechos y la no aplicación de la ley de caducidad u otra norma análoga, sea de prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, non bis in idem o que establezca cualquier excluyente de responsabilidad que impida la sanción de los responsables*.”

Por lo tanto, la solución al problema de la prescripción en casos de graves violaciones a los derechos humanos la aporta la sentencia mencionada porque esa cuestión “*fue objeto de pronunciamiento expreso de la sentencia de la CIDH*”. Entonces, todos los órganos del Estado deben cumplir con el fallo internacional, actuando dentro de su competencia.

“*Para ello debe realizarse por parte de los jueces y fiscales intervinientes un juicio de convencionalidad y determinar si existen normas del derecho interno que corresponde aplicar al caso concreto, que sean incompatibles con las disposiciones de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos], en la interpretación que a la misma le dio el fallo de la CIDH.*”

²⁶ Dos represores interpusieron Recurso de Casación ante la Suprema Corte de Justicia en el caso del homicidio de Ubagésner Chaves Sosa. La vista fiscal del Fiscal de Corte Dr. Jorge Díaz Almeida, del 15/9/2014, está publicada en: www.observatorioluzibarburu.org (buscar expediente 88-97/2010).

El Fiscal de Corte afirma que ese control de convencionalidad conduce a la inaplicación de la norma repudiada y por eso mismo no corresponde aplicar la Ley de Caducidad ni ninguna otra norma análoga excluyente de responsabilidad. Y entonces, si el caso constituye un hecho de grave violación a los derechos humanos, se impone desapplicar las normas de derecho interno que regulan la prescripción de los delitos.

“*En definitiva, tratándose los hechos investigados (...) de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la última dictadura que padeció nuestro país, y de acuerdo a la posición sustentada tanto por la CIDH como por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, el Estado Uruguayo, y todos los Poderes que lo integran, se encuentran obligados a investigar y sancionar a los responsables de esos hechos, sin que rija respecto de los mismos el instituto de la prescripción penal; todo ello en cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Uruguayo, entre los que se encuentran no sólo los instrumentos normativos incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, sino también el acatamiento de las decisiones emanadas de los órganos jurisdiccionales a los que se sometió voluntariamente nuestro país.*”

El deber del control de convencionalidad y la cosa juzgada internacional pone al funcionario (juez o fiscal) que por acción u omisión no cumpliera en el marco de su competencia con lo dispuesto por la sentencia Gelman, en situación de grave incumplimiento exponiendo al Estado uruguayo ante la comunidad internacional como responsable de transgresión a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En tal sentido debe recordarse que el art. 23 de la Constitución establece que todos los jueces “*son responsables ante la ley, de la más pequeña agresión contra los derechos de las personas*”. Igualmente, si el representante del Ministerio Público no actúa de modo de cumplir con tal deber, sin perjuicio de su independencia técnica, puede ser juzgado disciplinariamente. Un caso flagrante de incumplimiento se verificó en la causa relativa al homicidio del Dr. Vladimir Roslik. El fiscal omitió recurrir una decisión de un tribunal que dispuso el archivo de la causa²⁷, consolidando así el bloqueo de toda investigación y obligando a los familiares de la víctima a recorrer eventualmente la extensa vía internacional del sistema interamericano.

Hacer o no hacer justicia: la impunidad institucional

Según el reporte de la base de datos del Observatorio Luz Ibarburu, el 63% de los expedientes se encuentran en la etapa presumarial, un 32% están archivados o no se posee

²⁷ El 15 de mayo de 2014 la Fiscalía Letrada Nacional en lo Penal de 9° turno fue notificada de la resolución del Tribunal de Apelaciones en lo Penal, sin embargo no recurrió la sentencia. El expediente del caso Roslik está archivado. La inexistencia de la figura del querellante en nuestra ley procesal se relaciona, en este caso, con la negación del derecho de la víctima a un recurso y a la tutela judicial. Fuente: <http://www.observatorioluzibarburu.org/causas/160>

información sobre ellas, un 5% se encuentra en etapa posterior al procesamiento²⁸. En un universo de 256 expedientes, en la enorme mayoría como se advierte, el Juez competente aún no dictó el auto de procesamiento que se decreta cuando se cuenta con los “elementos de convicción suficientes para juzgar que el imputado tuvo participación en el delito”²⁹. Estos datos convocan al conocido proverbio que dice *justicia retardada es justicia denegada*.

El cúmulo de procesos y procesados y el estado actual de la totalidad de las denuncias, no permiten sino sostener que nuestro país padece un *estado fáctico de impunidad* que va más allá de la cuestión del derecho aplicable y del debate jurídico que venimos tratando.

En este marco, el inmotivado traslado de la Jueza Mariana Mota, en febrero de 2013 reveló el desprecio del máximo tribunal nacional por la mejor y más eficiente tutela de las víctimas de la dictadura. Asimismo da cuenta de la necesidad de encarar el proceso de democratización y transparencia de las formas de designación, traslado y ascenso de magistrados judiciales.

Carolina Varsky, responsable de la Unidad Fiscal de Coordinación y Seguimiento de las causas de lesa humanidad de Argentina, ha dicho que la creación de esa repartición fue *“inmediatamente posterior a la desaparición de Julio López. No era un tema menor y para poder pensar una política de persecución penal, que justamente evitara y tuviera en cuenta unir la prueba y preservar a los testigos y las víctimas, cuidarlos en una situación como había sido la de López”*³⁰. Varsky sostiene que la *“política de persecución penal”* no existió sino hasta que la Unidad fue creada:

“No había quién estuviera pensando cómo perseguir, de qué manera, en qué jurisdicción. En la lógica de unificar las causas, cada uno empezaba su expediente o reabría un expediente del otro. Pero no había una idea sobre perseguir, por ejemplo, por centro clandestino.”

El planteo nos permite introducir el tema de la ineficacia de la intervención judicial en nuestro país. Una ineficacia hecha de omisiones, ritualidades, desatenciones intencionales o involuntarias, que derivan en una interminable frustración social y en una permanente y renovada denegación de justicia para la víctima y la sociedad toda.

²⁸ Ver: <http://www.observatorioluzibarburu.org/reportes/>, dato publicado el 28/10/2014. Se denomina presumario, la etapa de instrucción que se extiende desde la iniciación del procedimiento penal, hasta la providencia que disponga el archivo de los antecedentes, por falta de mérito para procesar, o el procesamiento del indagado (art. 112 del Código del Proceso Penal).

²⁹ Art. 125 del Código del Proceso Penal.

³⁰ Reportaje en Página 12 de 6/10/2013. Similar mención realizó en la Jornada “Juicios al terrorismo de estado. Diálogos entre el Derecho, la Psicología y las Organizaciones Sociales” organizada por Facultad de Psicología, Facultad de Derecho y el Observatorio Luz Ibarburu, el 8/10/2014.

Es notorio que esa política de persecución penal de crímenes de la dictadura, democrática y garantista vale aclararlo, no existe en Uruguay³¹. El sistema judicial no se organiza para la eficiencia, descuida pensar en términos estratégicos, malgasta su tiempo y el de los denunciantes. Esta crítica no refiere a las personas sino a la organización. Se objeta la mala administración de justicia, más allá del loable y muchas veces poco reconocido esfuerzo de funcionarios técnicos o administrativos.

Esta impunidad por ineficacia, impunidad institucional que tiende a cristalizar la impunidad cronológica que la demora impone, no se resuelve con el mero reclamo de uno o más *juzgados especializados*. La experiencia en Argentina y Chile enseña que la distribución de causas entre juzgados penales no especializados con la finalidad de la descongestión de asuntos comunes, opera como un mecanismo de eficacia en la administración de la justicia transicional a la vez que evita introducir una discusión que podría ser funcional a la estrategia retardadora de causas que sostiene la defensa de los represores.

Ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público pueden demostrar que cuentan con el personal necesario, en número y en preparación, para intervenir con relación al complejo entramado de estas causas sobre la macrocriminalidad del terrorismo estatal. Esa intervención, por otro lado, no cuenta con el aporte de investigaciones calificadas, lo que hace que la indagatoria judicial se haga, en muchos casos, “por oficios”, es decir, mediante ruegos a dependencias del Poder Ejecutivo. Los oficios, a su vez, particularmente los dirigidos al Ministerio de Defensa Nacional, no se responden en los términos necesarios para la obtención de la verdad material. Es muy habitual que la lacónica respuesta, rayana en el desacato, sea que “no se cuenta con la información solicitada” u otra equivalente.

La antropóloga Alicia Lusiardo, integrante del Grupo de Investigación en Antropología Forense (GIAF) reclama con razón que “necesitamos una estrategia o un compromiso de esferas más altas del Estado para conseguir esa información (de calidad)” sobre el paradero de los detenidos desaparecidos. Asimismo denuncia que el GIAF planteó la necesidad de una más estrecha vinculación con el Ministerio del Interior en su calidad de auxiliar de la justicia y *“desarrollar un área de tipo criminalística que no es la nuestra”*³².

Que el Estado no se organiza para la eficaz persecución penal de estos crímenes no es igual a decir que nada se hizo, sino que lo hecho es absolutamente insuficiente.

³¹ La actual Presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos, Dra. Mirtha Guianze declaró que es necesaria una *“política general de derechos humanos”* que *“entrelace la información disponible entre las partes”* y que se constituyan equipos de trabajo que investiguen y unifiquen criterios para aportar elementos a las causas. *“Hay que cruzar información que se repite entre diferentes causas, testimonios y pruebas que se dan en un expediente y servirían para otro también”*; ver: www.uypress.net/uc_55511_1.html

³² Entrevista en La Diaria, 4/9/2014.

Repaso ahora alguna de las novedades institucionales.

1. A instancias del Observatorio Luz Ibarburu el Ministerio del Interior creó el Equipo Especial auxiliar de la Justicia en crímenes de terrorismo de estado³³. Esta unidad funciona en la órbita de la Dirección de Asuntos Internos y posee como cometido “realizar todo tipo de trámites, parte de una investigación policial en la materia, efectuar las coordinaciones pertinentes dentro del Ministerio del Interior para que las investigaciones se realicen en forma (...) y colaborar con el Juzgado competente que solicite el auxilio para investigar crímenes de terrorismo de Estado”. En nuestra tarea de abogados patrocinantes nos hemos encontrado con que los propios jueces desconocían la sola existencia de esta unidad.
2. El Poder Ejecutivo redefinió la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz, la que pasó a denominarse Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente³⁴. Entre sus cometidos se encuentra “procurar el conocimiento de los hechos y la verdad sobre las desapariciones forzadas, asesinatos políticos y contexto fáctico de las violaciones a los Derechos Humanos”. Con relación al auxilio a la justicia se menciona la cooperación, complementación y coordinación de investigaciones incluido el intercambio con el Equipo Especial del Ministerio del Interior³⁵.
3. El Fiscal de Corte resolvió solicitar a los fiscales con competencia en materia penal que actualizaran la información ya requerida en 2012 relacionada con las “causas judiciales atinentes a violaciones de Derechos Humanos”. Al mismo tiempo comunicó las resoluciones del Poder Ejecutivo y del Ministerio del Interior que mencionamos más arriba, la “propuesta de protocolo de procedimiento elaborada por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, para los casos de búsqueda recuperación y análisis de restos óseos de personas detenidas-desaparecidas, víctimas de graves violaciones de los Derechos Humanos” y “el manual de uso de la base de datos del Observatorio Luz Ibarburu”³⁶.
4. En el mismo ámbito del Ministerio Público se propuso un proyecto de ley para la creación de unidades especializadas. El Fiscal de Corte entiende conveniente que el legislador consagre expresamente la atribución para la creación de es-

³³ Resolución de 26/7/2013.

³⁴ Resolución 463/013 de 1º/8/2013.

³⁵ Con relación al acceso a la información estatal ha sostenido Raúl Olivera, Coordinador del Observatorio Luz Ibarburu, que “existe una política de secretismo hacia las organizaciones de la sociedad civil que poco o nada contribuye a colaborar con el proceso de justicia” (ponencia inédita de la Jornada de 8/10/14 citada).

³⁶ Resolución de 28/8/2013.

tas unidades con cometidos de asesoría, análisis, coordinación, capacitación, elaboración y difusión. No obstante el propio Dr. Jorge Díaz Almeida admite que sus facultades de superintendencia ya poseen respaldo en la Ley Orgánica del Ministerio Público y Fiscal³⁷. La propuesta de modificación legislativa fue remitida al Ministerio de Educación y Cultura con fecha 26 de abril de 2013.

Lo cierto es que, ni por resolución administrativa del Fiscal de Corte, ni por ley, el Ministerio Público cuenta hoy con una Unidad de coordinación como la que existe en Argentina. Dicho de otro modo, las fiscalías actúan descoordinadamente, déficit este que no presentan los defensores de los violadores de derechos humanos.

La actual “balcanización” de causas es un problema adicional. Debería enjuiciarse básicamente por centro de represión, por ámbito de dominio funcional, de modo de evitar la fragmentación de la prueba y lograr la mayor eficacia investigativa³⁸. La ausencia de mecanismos tendentes a evitar esa dispersión es otro grave obstáculo en el avance de las causas e implica un palmario incumplimiento de lo ordenado por el citado fallo de la CIDH.

Falta una política

Un repaso por lo que existe, nos permite destacar todo lo que falta. Y falta, sustancialmente, una “política”. Sin ella, el debate jurídico se dirime sobre una nube, preanunciando una nueva frustración aun cuando se descarten las murallas de la prescripción o de la obediencia debida.

En este panorama, como ha ocurrido históricamente, las víctimas, sus familiares y algunas organizaciones sociales continúan la tarea incansable de patrocinar las denuncias.

La presencia de la víctima o su representante en las diligencias probatorias posee respaldo legal. El propio Ministerio Público recordó recientemente a cada uno de los fiscales letrados, “a efectos de su debida aplicación”, “las facultades de intervención en el proceso penal que la normativa vigente confiere al denunciante, al damnificado, a las víctimas de delitos o sus familiares y al tercero civilmente responsable”³⁹. Sin embargo, la mayoría de los expedientes no cuenta con patrocinio legal de los denunciantes⁴⁰, tarea que por su magnitud reclamaría un mayor esfuerzo en términos de recursos financieros y de personal dedicado profesionalmente, lo que no se verifica en la actualidad. El Estado no manifiesta preocupación alguna por esta situación. Entonces ¿quién cuida las causas desde la perspectiva de la víctima?

³⁷ Art. 7 del Decreto Ley N° 15.365.

³⁸ Binder, Alberto; *El papel de sistema de justicia frente a violaciones masivas a los derechos humanos*; Edición Abuelas de Plaza de Mayo, s/f, p. 71.

³⁹ Se refiere a lo dispuesto por el art. 13 de la Ley N° 18.026 y al art. 83 del Código del Proceso Penal en la redacción dada por el art. 3º de la Ley N° 19.196.

⁴⁰ Dato revelado por Raúl Olivera en la jornada citada.

El panorama de la judicialización de la masiva violación a los derechos humanos durante la dictadura sería inexplicable, es necesario repetirlo, sin el protagonismo del movimiento social. De hecho, todos los procesamientos referidos en este informe fueron determinados por las trabajadas denuncias presentada por familiares de víctimas, apoyados por abogados u organizaciones.

El estimable esfuerzo de parte de la sociedad civil, sin embargo, no obvia el reclamo fundamental: la buena administración de justicia y el correlativo respeto al derecho a la tutela judicial de la víctima, es un deber del Estado. La reconstrucción de la verdad no puede depender del reiterado y tantas veces sufrido testimonio de las víctimas sino de esa activa *política estatal* cuya ausencia es notoria. El dispositivo terrorista, el funcionamiento orgánico del estado criminal, los itinerarios de tortura, muerte y desaparición, deben ser develados por diversas acciones estatales, entre las que debe destacarse las investigaciones comprometidas, eficaces y exhaustivas. Es la sociedad la que requiere del Estado, de todos sus órganos, la información necesaria, y no al revés. Tanto testigos como víctimas deben ser acompañados y protegidos por mecanismos estatales adecuados que hoy no existen en lo absoluto.

A casi 30 años del restablecimiento democrático, el Estado uruguayo sigue teniendo una deuda con las víctimas, sus familiares y la sociedad.



Comunicado a la opinión pública Frente a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de trasladar a la jueza Mariana Mota

En el día de ayer, miércoles 13 de febrero, se dio a conocer la intempestiva decisión de la Suprema Corte de Justicia de trasladar a la Dra. Mariana Mota al ámbito de lo civil, desafectándola de su titularidad en el juzgado penal. Esta sede tiene más de cincuenta causas referidas a las gravísimas violaciones a los Derechos Humanos acaecidas durante el terrorismo de Estado que han sido diligenciadas con rigor, seriedad y respeto.

Resultan de público conocimiento los obstáculos que debió enfrentar por parte del propio Estado y de autoridades del gobierno para llevar adelante estas investigaciones, así como los múltiples cuestionamientos y advertencias recibidas por parte de la corporación ante expresiones vertidas respecto del sistema judicial así como a su participación en eventos tanto sociales como académicos.

Despersonalizando esta situación concreta, denunciamos esta práctica que se manifiesta de forma reiterada e inequívoca a lo largo de estos años, que evidencia la intención de mantener intacta la impunidad.

Una de las mayores fortalezas de un estado democrático es contar con un sistema jurídico que otorgue las mayores garantías a sus ciudadanos, mediante un conjunto de normas que asegure plenamente la defensa y protección de todos y cada uno de sus derechos fundamentales.

La consolidación de lo antes expuesto supone, rigurosamente, la independencia de sus magistrados de forma tal, que fortalezca el desarrollo de las investigaciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos, la aplicación de la normativa legal y su Constitución como eje primordial de un Estado y en consonancia y armonía con las normativas supra nacionales.

El órgano supremo del Poder Judicial debe a su vez garantizar de manera categórica, a sus magistrados y funcionarios, el ejercicio pleno de las facultades por él concedidas sin tener que estar expuestos a la voluntad o presión de otros poderes públicos o a cualquier opinión, sea cual fuere el lugar de donde provengan.

El requisito de la permanencia de los/as jueces/as en sus cargos refuerza, indiscutiblemente, el desarrollo fluido y permanente de las etapas procesales garantizando el cumplimiento del debido proceso y por ende, la fortaleza de cualquier sistema judicial.

Manifestamos nuestra profunda preocupación frente a esta resolución de la Suprema Corte de Justicia debido a que no se trata del primer desplazamiento de un magistrado que tiene a su cargo causas vinculadas a las gravísimas violaciones a los Derechos Humanos de nuestro pasado reciente cometidas por el Estado. Cada denunciante, cada familiar, cada víctima sigue viendo afectado su derecho a acceder a la justicia y la verdad, mientras un nuevo magistrado toma conocimiento de cada expediente para reconstruir nuevamente las pruebas, dilatando los procesos por años.

Esta decisión obstaculiza y enlentece el esclarecimiento de los hechos ocurridos durante el terrorismo de Estado, referido a delitos de tortura, secuestro, desaparición forzada, violación y prisión prolongada entre otros, lesionando la integridad de un estado democrático y la imprescindible construcción de ciudadanía para el ejercicio pleno de las garantías de cualquier colectivo social.

Constituye también un nocivo mensaje de falta de voluntad política para colaborar en el cumplimiento de la sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos que recae sobre nuestro país.

Perpetuar la impunidad es la garantía para denigrar a la condición humana en todas sus expresiones y la certeza de construir sociedades cada vez más injustas y violentas para las generaciones venideras.

Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos
Asociación de ex pres@s políticos de Uruguay - Crysol
Servicio Paz y Justicia de Uruguay
Hijos Uruguay

Montevideo, 14 de febrero de 2013

Pedido de procesamiento a siete militantes acusados por atentar Contra la Suprema Corte de Justicia

El 13 de febrero de 2013, la Suprema Corte de Justicia comunicaba a la jueza Mariana Mota la decisión de trasladarla a un juzgado civil. La magistrada investigaba en su sede penal más de 50 causas acerca de los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante el terrorismo de Estado.

Si bien los ministros de la Suprema Corte aducían que el traslado se enmarcaba dentro de los habituales movimientos que efectúa el Poder Judicial y que ese cambio horizontal, no implicaba una disminución de categoría sino que además suponía un ascenso en su carrera judicial, hubo una serie de observaciones y episodios que hacían pensar en “la conveniencia” de que la magistrada no continuara al frente de la sede penal.

Dos ejemplos entre muchos: la Suprema Corte de Justicia la observa por las declaraciones realizadas en argentina al reconocido medio de prensa Página 12¹, donde enmarca las diferencias entre aquel gobierno y el nuestro frente al apoyo del proceso de verdad y justicia. Mota sostiene “*no hay una promoción de los Derechos Humanos para que esta situación, que es nacional y nos marcó a todos, se esclarezca*”, atribuyendo al Presidente Mujica y al Ministro de Defensa Fernández Huidobro la dificultad de ver con objetividad el proceso dictatorial que los tuvo como víctimas. Estos dichos generaron una respuesta por parte del presidente Mujica, quien manifestó que le había llamado la atención que la Suprema Corte no hubiera hecho algo. Eso implicó la apertura de una investigación, la que finalmente es archivada por considerar que tales dicho no tenían carácter político.

En la causa por el asesinato de Aldo Perrini en 1974, continuó con los interrogatorios pese a que la defensa de los militares presentó recurso de inconstitucionalidad (contra la ley interpretativa de la ley de Caducidad). La Corporación le ordena elevar el recurso y por ende, suspender el curso del proceso.

La decisión de remover a la jueza impactó profundamente, un tema de extrema sensibilidad como es esclarecer los hechos del pasado y juzgar a los responsables de los horrores cometidos durante el terrorismo de Estado en nuestro país, evidencia un nuevo “gesto” que refuerza la manifiesta voluntad de no querer ahondar en acciones que den luz sobre nuestro pasado reciente, manteniendo la impunidad.

Integrantes de la sociedad civil, organizaciones y colectivos de defensores de derechos humanos en Uruguay y Argentina, representantes legales de causas judiciales, figuras destacadas del ámbito político y cultural, organizaciones internacionales, relatores de Naciones

¹ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-189930-2012-03-19.html>

Unidas, grupo de académicos extranjeros especialistas en justicia transicional condenaron esta decisión por considerar que provocaría demoras importantes en la investigación de uno de los capítulos más oscuros de la historia del país.

En la mañana del 15 de febrero cientos de manifestantes se concentraron frente a la Suprema Corte de Justicia al momento de la toma de mando y juramento de las/os magistradas/os, dentro de los que se encontraba la Dra. Mota.

El ingreso masivo de personas al edificio, acompañado de cánticos y forcejeos hizo que organismo llamara a las fuerzas policiales para desalojar a los manifestantes, entre los que había, niños, mujeres y personas mayores. Se produjeron una serie de cruces verbales y empujones. El intento de la Policía de desocupar la antesala no se logró. Al cabo de unas horas dirigentes y representantes de organizaciones de derechos humanos, delegados de Jefatura de Montevideo y del Poder Judicial acordaron para que los manifestantes se retiren. El lugar fue desalojado de forma pacífica.

Tres días después, la SCJ presentaba denuncia Penal por violencia privada en el Juzgado Letrado de 9° turno, a cargo de la jueza Gabriela Merialdo, por la ocupación de su sede. El hecho generó nuevamente una reacción popular, decenas de personas se identificaban voluntariamente para ser indagadas, manifestando “Yo estuve en la Suprema Corte de Justicia”, fundamentando en un blog por que habían acompañado a la magistrada ese día.

El 18 de setiembre, el fiscal Gustavo Zubía pedía el procesamiento por “atentado especialmente agravado”, cuatro de ellos con prisión. Los restantes tres sin prisión, esgrimendo que tuvieron una participación menor y los acusaba de “atentado” pero en calidad de cómplices.

La jueza Merialdo, resolvió el procesamiento sin prisión, por un delito de “asonada” a los siete militantes sociales. Dispuso el enjuiciamiento por el delito previsto en el artículo 145 del Código Penal que expresa que son responsables de este delito “los que se reúnen en un número que no baja de cuatro personas, para causar alboroto en el pueblo con algún fin ilícito que no esté comprendidos en los delitos precedentes o para perturbar con delitos, injurias o amenazas una reunión pública o la celebración de algún fiesta religiosa o cívica, o para exigir de los particulares alguna cosa justa o injusta”.

Los siete procesados presentaron el 11 de noviembre una apelación contra el fallo de la jueza asegurando que la sentencia lesiona la libertad de pensamiento y opinión, exigiendo que la corporación la declare inconstitucional.

Fueron respaldados por múltiples colectivos que consideraron “*desmesurados y gravísimos los procesamientos por episodios que no sólo no constituyen delito sino que interpretándolos jurídicamente de esta manera se vulnera la libertad de expresión*”.

² yoestuveenlascj.blogspot.com/

Comunicado de prensa

Ante el pedido de procesamiento de siete ciudadanos

Las organizaciones abajo firmantes manifestamos nuestra profunda preocupación y rechazamos enfáticamente el procesamiento de ciudadanos que, en el uso legítimo de sus derechos, se hicieron presentes el pasado 15 de febrero ante la Suprema Corte de Justicia, en apoyo a la jueza Mariana Mota.

La democracia se fortalece con la participación de cada uno de sus ciudadanos y el derecho a manifestarse. Cualquier acción que persiga y condene ese derecho va en su contra.

Consideramos desmesurados y gravísimos los procesamientos por episodios que no sólo no constituyen delito, sino que interpretándolos jurídicamente de esta manera se vulnera la libertad de expresión.

El derecho de protesta está expresamente reconocido por los tratados internacionales universales y regionales de Derechos Humanos, ya que necesariamente está implícito en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art. 18, Declaración Universal de Derechos Humanos), en la libertad de opinión y de expresión (art. 19) y en la libertad de reunión y de asociación pacífica (art. 20), lo cual impone a todos los Estados el deber de respetar el derecho a disentir y a reclamar públicamente por los derechos de sus ciudadanos, así como a expresar públicamente los disensos y reclamos.

Seguimos exigiendo que el Sistema Judicial dedique su tiempo y esfuerzo a lograr los cambios necesarios para que los ciudadanos confiemos en él; y en lugar de criminalizar rápidamente a quienes reclaman, busque la manera de resolver las demandas del pueblo que necesita más y mejor justicia.

Abriguemos la esperanza de que este proceso iniciado culmine con la revocación del auto de procesamiento.

POR MEMORIA, VERDAD y JUSTICIA

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos
Crysol – Asociación de Ex Presos Políticos
Hijos Uruguay
Fundación Mario Benedetti
Mesas Ejecutiva del Pit Cnt
FEUU - Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay
Coordinadora de Estudiantes de Enseñanza Media
Mesa Permanente contra la Impunidad
Asociación de Amigas y Amigos del MUME
SERPAJ Uruguay - Servicio Paz y Justicia de Uruguay

8 de noviembre de 2013



A la opinión pública
Ante el pedido de procesamiento con prisión de
siete militantes sociales por parte de un fiscal

El Servicio Paz y Justicia de Uruguay manifiesta su profunda preocupación y absoluto rechazo ante el pedido de procesamiento con prisión de siete militantes sociales por parte de un fiscal.

Los acusados expresaron su disconformidad por el desplazamiento de la jueza Mariana Mota de las causas de violaciones a los derechos humanos perpetradas en el pasado reciente, destinándola a la órbita civil. Esta medida fue considerada discriminatoria y sancionatoria por más de un centenar de ciudadanos y ciudadanas, quienes expresaron su respaldo a la magistrada.

Las posteriores sentencias de la Suprema Corte de Justicia, que en la práctica buscan consagrar la impunidad, fueron condenadas por muchos organismos internacionales. Esto muestra el grave deterioro que en materia de respeto y defensa de los derechos humanos sufre hoy nuestro país ante la pasividad del sistema político.

La desproporción de la acusación fiscal frente a la protesta, conforma un elemento más que refuerza la escalada de violencia institucional en la que vienen incurriendo determinados actores estatales en perjuicio de los movimientos sociales, de las organizaciones de la sociedad civil y condenando y estigmatizando a ciertos grupos sociales (como son los pobres y los jóvenes).

La criminalización de la protesta social forma parte de los métodos más totalitarios y represivos a los que apelan los Estados para negar la justicia a quienes la reclaman.

Una Justicia verdaderamente independiente y garantista de los derechos de la ciudadanía, debería condenar esas prácticas en vez de avalarlas.

Montevideo, 20 de setiembre de 2013



©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

LA IMPUNIDAD A 30 AÑOS DE LA RE-DEMOCRATIZACIÓN

Samuel Blixen¹

“Democradura”, ese concepto que Eduardo Galeano lanzó para definir la situación y el clima instalados en 1987 tras la aprobación de la ley de Caducidad -y que el sociólogo portugués Boaventura de Sousa utiliza para definir el “contagio neoliberal” de “las nuevas democracias en las que el pueblo ha perdido representatividad”- sigue teniendo vigencia en Uruguay, al menos en el universo de los derechos humanos, cuando se van a cumplir treinta años de la llamada reinstitucionalización.

Democradura en el sentido de retroceso de ese fenómeno que no termina de resolverse: la transición, una ecuación entre la aspiración a la vigencia plena de los derechos y las limitaciones heredadas; proceso de una lentitud exasperante justificada en el pragmatismo “de lo posible” y que posterga una necesidad social, verdad y justicia, “causa de los pueblos que no admite la menor demora”.

Si la transición implica un movimiento de menos a más, un proceso que en su evolución instala normalidad, un fenómeno que abarca en su inicio el problema y que culmina con la solución, entonces en 2009 podía suponerse que la declaración de la Suprema Corte de Justicia sobre la inconstitucionalidad de la ley de caducidad era el comienzo del fin de la impunidad, y por tanto de esa transición hacia la reconquista del principio de igualdad ante la ley; pero la declaración de la Suprema Corte, en febrero de 2013, sobre la inconsti-

¹ Periodista, escritor y docente de la Universidad de la República.

tucionalidad de dos artículos de la ley interpretativa de la ley de caducidad (un trabalenguas que revela otras complejidades) anunciaba un renovado vigor de las fuerzas reaccionarias. En las palabras de la profesora Francesca Lessa: “La ley (de caducidad) es solo la punta de la estructura –mucho más densa y profunda- del iceberg de la impunidad, que requerirá un tiempo y un esfuerzo mucho más largos para ser desmontada por completo”.² La sentencia, compartible y de alguna manera confirmada por el paso de las últimas tres décadas con sus flujos y reflujos, imprime un sentimiento de frustración, que por cierto no debilita la determinación, pero: ¿cuánto tiempo deberá transcurrir y cuánto esfuerzo habrá que invertir, para que finalmente las víctimas sean reparadas, sus familiares culminen el duelo y la sociedad se sacuda de todo aquello que impide la plenitud de la verdad y la justicia, elementos esenciales de su salud cívica?

Los anuncios de una impunidad superada quedan atrapados en ese proverbio de construcción colectiva: “los muertos que vos matáis gozan de buena salud”, y ello porque las fuerzas retrógradas tienen una obcecada capacidad de resistencia que desafía toda lógica de convivencia. Tales fuerzas reacias a completar la transición en materia de derechos humanos son las que, recurrentemente, aportan vigor a una impunidad enquistada no sólo en algunos sectores –quizás minoritarios- de las Fuerzas Armadas, sino, principalmente en las elites de la justicia y del poder político. Ello revela que la impunidad se explica por algo más que una determinación comprensible en evitar el castigo entre los responsables directos de los delitos de lesa humanidad, y que, aunque nunca se admita, responde a elementos esenciales de las relaciones de poder que refieren al sistema vigente y a sus valores.

A raíz de los sucesos de febrero de 2013 que tuvieron como protagonistas principales a los cinco miembros de la Suprema Corte (y que más adelante serán consignados en detalle) una vez más Galeano aportó su capacidad de síntesis: “Esta Suprema Corte de Justicia parece ser muy suprema, pero en la injusticia”. En un plano académico, tales retrocesos alumbran la manera en que se expresa en nuestro país la categoría de la “justicia transicional”, pero para subrayar un proceso en que la justicia admite las limitaciones que impone la transición política que, o permanece o se renueva. La justicia transicional (JT) es “una forma de abordar la justicia en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado”;³ implica un conjunto de medidas judiciales y políticas que promueve la reparación por las violaciones masivas de derechos humanos.

Pero en Uruguay, el carácter relativo, esquivo, ambiguo, oscilante del ejercicio de la justicia en materia de crímenes de lesa humanidad, exhibe una insólita longevidad. Comparando los procesos referidos a los derechos humanos de Argentina y Uruguay, Lessa advier-

² Francesca Lessa: “¿Justicia o impunidad? Cuentas pendientes en el Uruguay post-dictadura”, Editorial Sudamericana, 2014.

³ Centro Internacional para la Justicia Transicional: “¿Qué es la Justicia Transicional”, www.ITJC.org, 2014.

te que “*ambos países estuvieron durante años en los extremos opuestos del espectro de Justicia Transicional –Argentina como un pionero mundial y Uruguay como el más rezagado*”, con presiones políticas sobre los jueces, en 2013, “*proviniedo desde el propio aparato estatal, especialmente del Ministerio de Defensa Nacional*”. En contraposición, apunta los mecanismos innovadores aplicados en Argentina, “*los juicios por la verdad, que combinaron elementos de la comisiones de la verdad y de los juicios, y fueron fundamentales para desafiar el silencio y la impunidad dominantes*”.⁴

La Corte en el banquillo

Silencio e impunidad, bajo el paraguas de una Suprema Corte de Justicia que oscila al compás de las ambigüedades de los gobiernos, es el disparador de una rebeldía apremiante que comenzó a manifestarse a en febrero de 2013, cuando el traslado de la jueza Mariana Mota, la declaración de inconstitucionalidad de la ley interpretativa de la ley de caducidad y los procesamientos de activistas sociales por el delito de asonada. Ese descontento, que impulsó a organismos de derechos humanos a interpelar al gobierno por su desidia en buscar la información necesaria para resolver misterios que atraviesan cuatro décadas (identificación de responsables de los crímenes, ubicación de los cementerios clandestinos, organigrama del terrorismo de Estado) desembocó el 20 de octubre de 2014 en una iniciativa ante el Parlamento, cuando unas 130 organizaciones sociales, de derechos humanos y de defensa de los derechos de la mujer, elevaron un petitorio a la Asamblea General reclamando la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas en el proceso de elección de ministros y ministras de la Suprema Corte de Justicia. El motivo principal de la petición es el criterio de negociación política secreta que predomina para decidir dichas designaciones. “*No se fundamenta, no se discute, ni hay intervenciones o informes de comisiones que argumenten sustancialmente la razón y motivos para la elección de la persona designada*”, sostienen las organizaciones peticionantes. El pedido cobra relevancia en la medida en que a julio de 2015 deberán ser sustituidos tres de los cinco miembros, y a menos que se introduzcan modificaciones en el proceso de elección de los candidatos, los magistrados de la Corte seguirán siendo designados por dos tercios de componentes de la Asamblea General y analizados sus méritos en régimen de secreto, que consideran inaceptable y lesivo de la independencia judicial. Para otorgar transparencia, los peticionantes propusieron la creación de una comisión bicameral parlamentaria que tenga a su cargo la recepción de las propuestas de personas que aspiran a ocupar el cargo de ministros de la SCJ. Esta comisión debería: informar a la ciudadanía el listado de candidatos, los currículos, la evaluación de sus méritos, los informes de síntesis y conclusiones, y las versiones taquigráficas de sus sesiones. Los peticionantes indican que para la evaluación de los candidatos la comisión debería recibir la opinión fundada de integrantes del Poder Judicial, de los fiscales, de los operadores jurídicos calificados y de la sociedad civil organizada. Finalmente el documento reclama

⁴ Lessa, op.cit.

una mayor participación femenina en la integración de la Suprema Corte.⁵

Sería ingenuo suponer que el reclamo social por mayor transparencia en la designación de los magistrados de la Corte vaya a tener andamio en el corto o mediano plazo. También sería ingenuo presumir que la existencia de una tal comisión con esos mandatos expresos determinaría, por sí, la modificación de esos criterios de elección que priman en las mayorías especiales de senadores y diputados, prácticamente sin variación desde la reinstitucionalización. Pero el simple planteo del reclamo, y su amplificación mediante la discusión general en los diversos ámbitos sociales, hará más difícil la manipulación, como ocurrió, en cierta medida, con la designación de los integrantes de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Y quizás favorezca el clima para la concreción del otro reclamo, la descentralización de la designación de los jueces.

Punto de inflexión

Es excepcional, en materia de fundamentos judiciales, la prescindencia de los antecedentes; se supone que los fallos y las sentencias en alza tienen argumentos sólidos que dirimen la controversia, de ahí la abundancia de citas y las referencias a los precedentes, aunque éstos no generen jurisprudencia. La discusión sobre la constitucionalidad de la ley de caducidad, empero, asiste a la “volatilidad” de los argumentos. Es innegable la presión que el clima y la coyuntura política ejercieron sobre la SCJ en 1987 cuando se debió resolver sobre el planteo de inconstitucionalidad de la ley de Caducidad aprobada en diciembre de 1986. La confirmación de constitucionalidad, dada a conocer el 2 de mayo de 1988, fue resuelta por tres de los cinco miembros de la Corte. Pero aquel clima de la “lógica de los hechos” que podía empañar la mirada, no se reproducía en 2009 cuando la unanimidad de los miembros de la Corte declaró la inconstitucionalidad de la misma ley que permaneció vigente por el estrecho margen de un voto. De alguna manera esa postura iba a tener puntos de coincidencia con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2011 sobre el “caso Gelman”, en la medida que argumentaba a partir de normas de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁶ Lo insólito resulta que tres miembros de la Corte, que en 2009 habían fundamentado la inconstitucionalidad y que, como opina la doctora y ex fiscal Mirtha Guianze (hoy miembro de la Institucional Nacional de Derechos Humanos) “*tomaba referencias tanto del derecho internacional como de otras sentencias de la región que remiten a crímenes de lesa humanidad*”, en febrero de 2013 se opusieron a los artículos 2 y 3 de la ley interpretativa de la ley de caducidad, que por un lado declaraban el carácter de crímenes de lesa humanidad para los delitos cometidos al amparo del terrorismo de Estado, y por otro consagraban la imprescriptibilidad de los mismos. Esta sentencia⁷ contó con los votos de Jorge Ruibal, Jorge Larrioux, Jorge Chediak y Julio César Chalar,

⁵ Ver petitorio y listado de organizaciones firmantes en www.cainfo.org.uy

⁶ Ver SCJ, sentencia N° 365, 19-10-2009, en autos “Sabalsagaray, Nibia, denuncia”.

⁷ Ver SCJ, sentencia N° 20, 22-2-2013, “Denuncia excepción de inconstitucionalidad”.

y el voto disorde de Ricardo Pérez Manrique; Ruibal, Larrieux y Chediak habían fundamentado la inconstitucionalidad de la ley de caducidad en 2009.

Para Mirtha Guianze, la sentencia de febrero de 2013 “representó una involución de la Corte porque establece que para estos ministros no existen los delitos de lesa humanidad”⁸, y hechos como la tortura, el asesinato, la desaparición forzada y la violación, reiterados por el terrorismo de Estado, se benefician con el instituto de la prescripción. La contradicción manifiesta del máximo órgano judicial choca frontalmente con la sentencia de la Corte Interamericana y coloca a los jueces penales en una delicada disyuntiva. En realidad, la CIDH no ordenaba la anulación de la ley de caducidad; la declaraba nula, y reclamaba la remoción de los obstáculos que impiden la investigación de los crímenes y el castigo a los culpables. Y, como sostiene el catedrático en derecho constitucional Martín Risso, “*la situación vuelve a ser la misma de 2011, antes del dictado de la ley interpretativa, y los jueces deberán cumplir con la sentencia de la CIDH en todos sus términos*”.⁹ Contrariamente a lo interpretado en un primer momento, la sentencia de febrero de 2013 no implica la detención formal de la acción judicial; implica sí que los jueces deberán resolver si acatan o no la sentencia de la CIDH; y si la acatan es posible que “si los expedientes judiciales llegan a la Corte por la vía recursiva, ésta puede dictar una sentencia que no coincida con la de la CIDH”; la propuesta de Risso para desatar ese nudo gordiano es “*que los interesados convenzan a la Suprema Corte de cambiar de posición*”. Desde entonces, la mayoría de los 100 expedientes en trámite referidos a crímenes de la dictadura están detenidos o avanzan de forma lentísima. Y esa lentitud es atribuible, en algunos casos, a la batería de chicanas de los abogados defensores de los indagados; y en otros, al efecto nefasto de las señales que la Suprema Corte hizo rodar escaleras abajo de la estructura judicial.

54

La injusticia suprema y la obediencia debida

Quizás la más reveladora de las señales haya sido el traslado al ámbito de la justicia civil de la jueza penal Mariana Mota. Cuando la magistrada comentó en una entrevista a un diario de Buenos Aires que en Uruguay no hay voluntad política para investigar los delitos de la dictadura –lo cual es de una evidencia manifiesta– la Suprema Corte le reclamó explicaciones por sus dichos; y más tarde inició una investigación, cuando un medio de prensa divulgó la noticia de la “participación” de la magistrada en la Marcha del Silencio, noticia cuya exactitud algunos operadores de los círculos militares no tuvieron interés en determinar. En medio de otros cortocircuitos, siendo blanco de políticos, de abogados y de voceros de los militares y policías acusados, la jueza Mota fue desautorizada por el ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro, en el ejercicio de sus cometidos

⁸ Uy Press, entrevista a Mirtha Guianze “A cinco años de que la Corte declarase inconstitucional la ley de Caducidad”, 22 de octubre, 2014.

⁹ Martín Risso: “Cumplimiento de la sentencia de la CIDH en el caso Gelman. Después de la declaración de inconstitucionalidad de la ley interpretativa 18.831”, s/f.

cuando pretendía inspeccionar el predio del Servicio de Materiales y Armamento, en una actitud destemplada de enfrentamiento con la magistrada por parte de los subalternos. En varias ocasiones Mota había reiterado solicitudes de información sobre personal militar, cuyo testimonio podía ser vital, ya como testigos o como indagados; o bien la información fue entregada con una gran demora, o simplemente no fue entregada.

La Dra. Mota resultó ser el blanco preferido de los ataques de los sectores comprometidos con la impunidad para entorpecer su gestión en decenas de casos de crímenes de lesa humanidad, hasta que, sin previo aviso, y sin razones visibles, la Suprema Corte decidió transferirla al ámbito de la justicia civil. El abogado Antonio Rammauro, quien defendió a Mota en los casos de recusaciones llevadas adelante por los militares acusados, señaló en su momento que el traslado no puede considerarse como una sanción o castigo, porque las dos causas referidas a la magistrada –sus declaraciones al diario Página 12 y su demora en entregar una documentación a la SCJ– no estaban en ese momento laudados. Rammauro adelantó una explicación: “*Son cosas del poder -dijo-. Creo que es una decisión política, pero no creo que esté relacionada con tal o cual integrante del gobierno sino con una entidad de poder mucho más grande que el que puede tener cualquier político*”.¹⁰ Sea cual sea ese “poder político mucho más grande”, y sobre el que se puede especular a gusto, parece evidente que la impunidad es funcional al entramado de intereses y relaciones, políticos, económicos, corporativos, que perdura, intangible e intocable, que es capaz de susurrar en los oídos adecuados, chantajear, presionar y llegado el momento, desestabilizar, una batería de recursos utilizados desde el pacto del Club Naval. Nada sugiere que esa “entidad”, que antes solía calificarse como rosca, oligarquía, logia, clase dirigente, haya sido desmontada a pesar de la rotación de los partidos políticos en el gobierno. Mariana Mota fue víctima de esa “entidad” por su integridad y su determinación como magistrada. El rigor y la dedicación que exhibía en su trabajo molestó a esa “entidad” desde que, al recibir el expediente que acumulaba las denuncias contra Juan María Bordaberry, modificó, en la sentencia de condena de marzo de 2010, el procesamiento dictado por la jueza Graciela Gatti en 2006 por nueve homicidios pero había declarado prescripto el delito de atentado contra la Constitución. En la condena, Mota consideró que el delito cometido en junio de 1973 al disolver las cámaras no había prescripto y modificó la tipificación de los otros crímenes, calificando “*nueve crímenes de desaparición forzada y dos crímenes de homicidio político*”, con lo que se hacía más difícil el reclamo de prescripción.

55

Y aun después de ser trasladada, siguió siendo acosada: la Suprema Corte decidió hacerle “un llamado de atención” (“un tirón de orejas”, comentó livianamente uno de los cinco magistrados) cuando Mota dio su opinión sobre el pedido del fiscal Gustavo Zubía de procesamiento con prisión por el delito de atentado, contra siete de los cientos de manifestantes que expresaron su solidaridad con la magistrada, el 12 de febrero de 2013, frente a

¹⁰ Declaraciones de Antonio Rammauro en La Diaria: “Apartada”, 14-2-2013.

la sede de la SCJ: “Yo no leí el pedido del fiscal, pero obviamente estuve todo el tiempo adentro de la Corte y la figura de atentado, por lo que vi, no se configuró porque no hubo impedimento para que se desarrollara el juramento. Es horrible que se criminalice algo que no generó resultado lesivo para nadie”.¹¹

La línea Maginot del general Barneix

Si el traslado de Mariana Mota debe ser interpretado en un plano más general como el triunfo de la impunidad sobre la justicia, en otro más acotado fue la batalla sorda en el caso del asesinato de Aldo Perrini, vecino de Carmelo, ocurrido en marzo de 1974 en el cuartel de Infantería N° 4 de Colonia. Quizás como en ningún otro, el expediente sobre Perrini acumula pruebas e indicios abrumadores sobre la identidad de quienes torturaron al prisionero hasta la muerte. El principal indagado -en una causa que analizó exhaustivamente más de 50 testimonios de ex prisioneros, realizó varias inspecciones oculares para determinar la exactitud de los testimonios, y que contó con una prueba documental de origen militar- es el general retirado Pedro Barneix, uno de los tres oficiales que participaban del interrogatorio de Perrini en el momento en que éste se desestabilizó, previo a su muerte en una ambulancia que lo trasladaba al Hospital Militar en Montevideo.

Resulta paradójico afirmar que, precisamente por la abrumadora cantidad de pruebas e indicios, el general Barneix aun no ha sido procesado. Una de las gestiones más trascendentes del general, antes de pasar a retiro, fue la recolección dentro del Ejército, por solicitud del presidente Tabaré Vázquez y orden del Comandante, de información (que después resultó ser falsa) sobre los enterramientos clandestinos de desaparecidos. Desde el momento en que la jueza Mota lo interrogó por el caso Perrini, los abogados del general Barneix han planteado, una tras otra, chicanas de diverso tipo para demorar el pronunciamiento, mientras editoriales de prensa y políticos de oposición reclamaban su traslado. Una de esas chicanas fue un recurso de inconstitucionalidad por una ley que los abogados estimaron que iba a ser aplicada como fundamento de su eventual procesamiento. La SCJ no reparó en el contrasentido, y detuvo las actuaciones hasta que, finalmente, se decidió el traslado de la jueza.

¿Qué razones explican la protección que recibe Barneix desde distintos ámbitos? Su condición de general no parece ser determinante: está el antecedente del general Miguel Dalmao, cuando aún estaba en actividad, por el asesinato de Nibia Sabalsagaray; y por supuesto el del general Gregorio Álvarez, quien acumula varios cargos (aunque un tribunal de apelaciones desestimó, en julio de 2012, su responsabilidad en el asesinato de Luis Roberto Luzardo, fallecido en el hospital militar en 1973 en estado cuadripléjico, víctima de inanición y graves infecciones por escaras). Una explicación más funcional al clima de

¹¹ Entrevista a Mariana Mota, diario El País, 12-10-2014.

regresión verificada tras la sentencia de 2009 sobre inconstitucional de la ley de Caducidad, es la tendencia general a enlentecer o simplemente detener los procesos en curso, y a rever sentencias, de modo de prevenir nuevos procesamientos y anular otros, tanto de militares como de policías y civiles, entre ellos, médicos.¹² Por cierto, una tal tendencia no puede ser ordenada y tampoco siquiera admitida; y queda a decisión de los jueces, tanto de primera instancia como de los tribunales, definir los criterios, asumir decisiones en un sentido u otro, y con una clara división de aguas, admitir o no en el proceso la sentencia de la Corte Interamericana sobre el caso Gelman, con lo que los magistrados podrían enfrentarse a la Suprema Corte, y viceversa.

Un ejemplo de esa disyuntiva son las idas y vueltas en el caso del secuestro, desaparición y asesinato del educador y periodista Julio Castro, cuyos restos fueron hallados, por información de un ex soldado, enterrados en una fosa en predios del Batallón 14 de Infantería. El juez penal de 1° turno, Juan Carlos Fernández Lecchini, había procesado el 6 de marzo de 2012, por el delito de complicidad en homicidio especialmente agrado, al ex policía Ricardo Zabala, quien en 1977 había comandado el operativo de secuestro de Julio Castro. Zabala condujo al secuestrado hasta una casona de avenida Millán y Loreto Gomensoro donde funcionaba un centro de detención clandestina administrado por el Servicio de Información de Defensa; según su propia declaración, secuestrador y secuestrado fueron recibidos en plena calle, a las puertas del centro clandestino por el coronel Juan Antonio Rodríguez Buratti, hoy fallecido, por lo que no se puede confirmar o desmentir la extravagancia.

El juez desestimó el procesamiento de José Gavazzo, responsable del Departamento III del SID (Servicio de Información y Defensa) y jefe directo de Zabala. La defensa de Zavala reclamó la libertad por prescripción del delito, pero la fiscal Guianze y el juez Fernández Lecchini coincidieron en denegarla. Ambos argumentaron el carácter de delito de lesa humanidad y por lo tanto su imprescriptibilidad, de acuerdo con la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, de Naciones Unidas, ratificada por el Parlamento en junio de 2001. El texto del magistrado incorporó dos afirmaciones trascendentes para toda la discusión posterior: “*Los Estados que han ratificado esta Convención han aceptado que ella sea retroactiva*”; y que “*En tanto la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece también que no se puede invocar una disposición de rango interno para desaplicar un Tratado, art. 27, se sostiene que las normas sobre prescripción del Código Penal uruguayo, art. 117 y siguientes, no se pueden imponer a las normas de Convención sobre Imprescriptibilidad*”.¹³

¹² La Corte devolvió el expediente a la sede judicial con lo que, tras la decisión de Beatriz Larrieux -la jueza que sustituyó a Mota- decretando que aun no se ha verificado la prescripción, pero hasta la fecha de esta publicación el general había logrado eludir la comparecencia en el juzgado.

¹³ Juzgado Penal de 1° Turno, procesamiento N° 408/2012, en autos “Castro, Ures, Julio. Denuncia”.

Un año después, la Suprema Corte de Justicia, con un voto disorde, confirmó la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la ley interpretativa, en el recurso interpuesto por la defensa de Zavala sobre la prescripción del delito. La defensa estimó que la prescripción del delito de Zavala se cumplió, pasados 26 años y 241 días, el 28 de octubre de 2011, por lo que reclamó la libertad. La fiscal argumentó que debía aplicarse la sentencia de la CIDH en el caso Gelman; y que, aun admitiendo la prescripción, el tiempo transcurrido debía computarse a partir de 2009, fecha en que la SCJ declaró la inconstitucionalidad de la ley de Caducidad. El juez compartió los argumentos y elevó el expediente al Tribunal de Apelaciones Penal de 4° turno. La sentencia compartió el criterio de la fiscal y del juez en cuanto al método para contabilizar la prescripción -sin perjuicio de argumentar que no corresponde la aplicación de normas internacionales- pero ordenó la revocación del procesamiento con prisión de Ricardo Zabala, por “carecer por completo de prueba incriminatoria de modo que “el Ministerio Público elucubra” y el juez recepciona una hipótesis que “lisa y llanamente arrasa con la obligación de probar”.¹⁴ Ricardo Zabala, un sargento de policía, represor que operaba en el SID integrando un grupo que efectuaba detenciones clandestinas, fue liberado el 24 de mayo de 2014; llegó a ser patrocinado por siete abogados.

Gatopardismo y desdemocratización

Aunque el Poder Ejecutivo rechazó y lamentó el traslado de la jueza Mariana Mota (lo que “molestó” a los miembros de la Suprema Corte) la inconstitucionalidad de dos de los artículos de la ley interpretativa (que el ministro de Defensa Fernández Huidobro no votó siendo senador, y calificó de “mamarracho jurídico”) por su parte molestó a la interna del partido de gobierno, algunos de cuyos referentes insinuaron incluso la oportunidad de promover un juicio político a los miembros de la SCJ; pero en última instancia el efecto de la sentencia tendió a reforzar una política que en materia de derechos humanos es ambigua, a menudo contradictoria, y para nada transparente.

Zabala no fue el único represor absuelto. Juan Carlos Gómez, quien en 1973 revistaba como mayor del Estado Mayor de la Región Militar IV, fue procesado en 2010 por la jueza de Paso de los Toros, Lilián Elhorriburu, por el asesinato de Roberto Gomenso Josman, cuyo cadáver, envuelto en una malla de alambre y con piedras a modo de lastre, fue encontrado ese mismo año por unos pescadores en el lago de la represa de Rincón del Bonete. Dos años después de la decisión de la magistrada (que también incluía a José Gavazzo), el ministro Fernández Huidobro escribió una carta “A quien corresponda”. Refiriéndose a la situación judicial de Gómez afirmaba: “Temo que esté pagando con cárcel un oficial que nada tuvo que ver en este caso y se esté encubriendo a los verdaderos culpables”; y abundó: “Tengo la

¹⁴ Tribunal de Apelaciones Penal 4°, sentencia N° 198, autos caratulados: “Z. Q., J. R. – Cómplice de un delito de Homicidio muy especialmente agravado”, 22-5-2014.

convicción personal por motivo de información que me llegó durante la prisión y luego de mi liberación que Roberto Gomensoro fue asesinado en el Grupo de Artillería N°1 en 1973”.¹⁵ La magistrada se preguntó “por qué el ministro, si tenía información relevante sobre el caso, no se presentó a tiempo en el juzgado para declarar. Ahora resulta que se acordó que sabía algo, dos años después de haber procesado a una persona que él dice que es inocente”.

Sin embargo, lo más significativo de la carta es la propuesta del ministro: “Hay que investigar las responsabilidades del entonces ministro de Defensa, Jefe del SID, Jefe y Segundo Jefe de Artillería N°1 y oficiales que operaban dentro y fuera de la Unidad”. Una tal investigación, sin embargo, debería comenzar por el ministerio de Defensa Nacional, que tiene toda la información primaria, además de la que maneja el propio ministro. Si la convicción de Fernández Huidobro es que Gomensoro Josman murió en Artillería N° 1, como consecuencia de las torturas a que era sometido, como ministro debería haber tomado la iniciativa. La incoherencia del funcionario, que aboga por la libertad de un oficial pero se abstiene de averiguar la responsabilidad criminal de otros oficiales, no tuvo ninguna repercusión en el gobierno. La preocupación del ministro por la situación del oficial “inocente” tuvo, en cambio, oídos receptivos en la Fiscalía de Corte. La decisión del fiscal de Corte Jorge Díaz de trasladar a la fiscal de Tacuarembó que había solicitado el procesamiento de Gómez y que se aprestaba a fundamentar su condena, facilitó el giro inesperado: una de las primeras medidas del nuevo fiscal fue solicitar el sobreseimiento de Gómez, de tal manera que la jueza no tuvo alternativa y ordenó la libertad.

Tampoco hubo reacción oficial ante las reiteradas denuncias, de fiscales, jueces y abogados, sobre la negativa implícita del ministerio de Defensa Nacional a entregar información vital para la prosecución de averiguaciones judiciales. Tal es el caso del nuevo expediente relativo al caso Julio Castro, pero éste, específicamente, por el enterramiento clandestino. Los magistrados pretenden identificar a casi un centenar de militares, oficiales y subalternos que revistaron entre 1972 y 1985 en el Batallón de Infantería N° 14. Lo mismo ocurre con la denuncia de más de una veintena de ex prisioneras sometidas a vejámenes y abusos sexuales durante la dictadura, y en general con la abrumadora mayoría de los casos que requieren la identificación del personal que prestaba servicios en una unidad en el momento que se producían los delitos.

La prescindencia del Poder Ejecutivo ante la notoria contradicción entre el discurso respecto a los derechos humanos y los hechos concretos (o su ausencia, ausencia de iniciativa) revela una ambigüedad aparentemente sustentada más en una determinación que en una incapacidad u omisión. El conflicto entre Madres y Familiares de Detenidos Desapare-

¹⁵ Véanse los aspectos medulares de la carta del Ministro en Montevideo Portal (www.montevideo.com.uy, 13-8-2012); y el texto completo en “En perspectiva” (www.espectador.com, 13-8-2012).

cidos y el coordinador del Grupo de Investigación en Antropología Forense, profesor José López Mazz, que culminó con el retiro de la confianza hacia este último, conflicto de larga data pero que se agudizó a comienzos de 2014, reveló un cuestionamiento más profundo de la labor realizada por la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, dependiente de la Presidencia de la República. Los principales reclamos del grupo de Madres y Familiares se refieren a: reglamentar el régimen de acceso a la información archivada en la Secretaría; exigir, obtener y desclasificar todos y cada uno de los archivos vinculados a las fuerzas represivas y de seguridad, incluyendo fojas de servicio de oficiales y subalternos de las tres armas de las Fuerzas Armadas, archivos de inteligencia, archivos desclasificados por el gobierno de Estados Unidos, archivos del Hospital Militar, archivos de las jefaturas de Policía departamentales; abordar en su integridad la investigación de personas desaparecidas, integrando todos y cada uno de los elementos o insumos de investigación que orienten al hallazgo de los restos de los detenidos desaparecidos.¹⁶

La acción impulsada por Madres y Familiares implica un cambio sustantivo en su accionar silencioso y responde a un sentimiento de frustración a la luz de los escasos e inaceptables resultados en la búsqueda de los desaparecidos, de los últimos diez años. Parece haber llegado la hora de crear una estructura independiente con equipos capacitados en la investigación de campo y en el análisis de todos los elementos de juicio y que pueda superar la barrera de las limitaciones y condicionantes políticas que explican aquellos resultados.

A raíz de su traslado, Mariana Mota razonaba que *“atrás de esto hay un tema de cómo aborda el Estado uruguayo la investigación en los crímenes de lesa humanidad. No hay predisposición, ni una política ni de promoción de derechos humanos ni una actividad proactiva de la sentencia Gelman”*. Y agregaba: *“Si los derechos humanos, los derechos esenciales del individuo, no se respetan, todo el resto de los derechos pierde sentido, Una cosa es la base de todo lo otro”*.¹⁷ La persistencia de la impunidad, el vigor con que se renueva su defensa, constituye cuando se van a cumplir 30 años de la redemocratización, una tendencia hacia la desdemocratización del sistema, con responsables por acción, y responsables por omisión.

¹⁶ Carta de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos a la directora general de la Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente, Lic. Graciela Jorge, 11-6-2014.

¹⁷ Gerardo Tragliaferro: “Sola con su espíritu”, Montevideo Portal, 7-5-2013.



Comunicado de Prensa MADRES Y FAMILIARES DE URUGUAYOS DETENIDOS DESAPARECIDOS

Frente a distintas declaraciones vertidas recientemente desde el Poder Ejecutivo, la Asociación entiende importante transmitir a la opinión pública las siguientes puntualizaciones:

1 - El pasado 10 de setiembre, la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente de la Presidencia de la República, claramente expresó que la opinión vertida respecto a la existencia de fosas comunes y sobre la veracidad de la llamada “Operación Zanahoria”, no puede ser confirmada ni descartada en tanto no median elementos científicos ni pruebas objetivas suficientes que sustenten tal afirmación.

Tales precisiones resultan esclarecedoras tanto para los familiares de las víctimas, como para la sociedad en su conjunto, ya que la versión de la mentada “Operación Zanahoria” - divulgada por los militares implicados al amparo del anonimato y la impunidad desde la época de la Comisión para la Paz -, sigue operando en el imaginario colectivo como un elemento perturbador y desalentador en la búsqueda de la verdad.

2 - Así la Asociación se congratula que la referida Secretaría - aludiendo a la alta sensibilidad y naturaleza de la temática que exigen la máxima precaución en el actuar - expresara a continuación que lamenta profundamente la preocupación que han generado las recientes declaraciones - tanto en prensa oral como escrita - del Dr. López Mazz, atendiendo así a la solicitud cursada por Madres y Familiares el pasado 21 de agosto.

3 - Por su parte, el día 11 de setiembre, el Sr. Ministro de Defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, manifiesta en prensa oral que los fragmentos óseos humanos recientemente analizados - provenientes del Batallón 13 Añadimos -, confirman que existieron enterramientos y desenterramientos de cuerpos que “no están” pero “dejaron rastros”, es decir, que confirman la “Operación Zanahoria”.

Nuevamente se vierten libremente “afirmaciones” que poco atienden a la sensibilidad e impacto del tema, que poco se guían por la debida prudencia y fundamento en el accionar, y que no pueden ser calificadas como personales cuando provienen, como en el caso, de un referente gubernamental de alto rango. Referente que - precisamente - resulta ser el titular de la cartera ministerial que más respuestas debería aportar a nuestra sociedad en la búsqueda de las víctimas del “Terrorismo de Estado” que asoló al país, quien debería exigir firmemente que se entregue información fidedigna decisiva para llegar a la verdad, en síntesis, que quiebre el “pacto de silencio” de la institución militar.

4 - Resta destacar que la propia Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, recordó a la ciudadanía el día anterior a las citadas expresiones del Ministro de Defensa, que ella constituye el referente oficial a efectos de comunicar los resultados últimos de su labor: aclaración que permitirá juzgar cualesquiera otras manifestaciones de actores públicos o privados ajenos a la misma.

5 - Por último, respecto a las fuentes de información para proseguir las labores de búsqueda del destino de los detenidos-desaparecidos, la Asociación no puede más que reiterar su constante demanda a las autoridades públicas en procura de exigir, obtener y desclasificar todos y cada uno de los archivos vinculados a las fuerzas represivas y/o de seguridad de la época, en el entendido que el mando superior de todas las fuerzas armadas lo ejerce - en nuestro régimen republicano de gobierno - el poder civil

A casi 30 años de recuperada la institucionalidad democrática, y habiendo pasado por distintos gobiernos, no se han hecho sustanciales avances en modificar la mentalidad y estructura de las Fuerzas Armadas, formadas en la nefasta Doctrina de la Seguridad Nacional, que siguen de espaldas a las demandas constitucionales, secuestrando la verdad y sin la menor autocrítica como institución, de su responsabilidad como mano ejecutora del Terrorismo de Estado.

Montevideo, 17 de setiembre de 2014.

Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas.

Observaciones finales sobre el informe presentado por Uruguay en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, aprobadas por el Comité en su cuarto período de sesiones (8 a 19 de abril de 2013)

El Comité acoge con satisfacción la presentación del informe de Uruguay, elaborado de conformidad con las directrices para la presentación de informes, y la información en él expuesta. En particular, lo encomia por haber sido el primer Estado parte en presentar su informe y por haberlo hecho respetando el plazo previsto por el mencionado artículo 29, párrafo 1, de la Convención.

Aspectos positivos

El Comité celebra que el Estado parte haya ratificado todos los instrumentos fundamentales de DDHH de las Naciones Unidas y sus protocolos facultativos en vigor, así como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. El Comité celebra también la adopción de la Ley de Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad (Ley N° 18026). En esta ley, se tipifica la desaparición forzada de personas; se la considera un delito permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima; se establece la imprescriptibilidad del crimen y la pena; y se establece que no podrá invocarse la orden de un superior ni la existencia de circunstancias excepcionales para justificar su comisión.

Principales motivos de preocupación y recomendaciones

El Comité nota que la **aplicabilidad directa** de las disposiciones de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas no está claramente definida en la legislación nacional. El Comité recomienda que el Estado parte asegure que todos los actores públicos colaboren con la INDDHH y le brinden la asistencia necesaria. En lo relativo a las penas, el Comité nota con preocupación el **amplio margen existente** entre las penas mínima y máxima previstas para el delito de desaparición forzada (2 a 25 años de penitenciaría), que otorga un elevado margen de discrecionalidad al Tribunal que ha de imponerla, así como el quantum de la pena mínima prevista para este delito.

Asimismo el Comité toma nota con preocupación de la información brindada por el Estado parte acerca del **criterio de la Suprema Corte de Justicia** en virtud del cual las personas desaparecidas hace más de 30 años son consideradas como fallecidas y se imputa

a los acusados de su desaparición el delito de homicidio especialmente agravado, con las consecuencias que de ello se podrían desprender en materia de prescripción. El Comité desea destacar el carácter continuo del delito de desaparición forzada de conformidad con los principios de la Convención; así como destacar el carácter de imprescriptible del delito. El Comité toma nota de la información recibida del Estado parte en cuanto a la **normativa para el traslado y remoción de magistrados**, que puede comprometer la independencia interna del Poder Judicial. El Comité reconoce las medidas de protección previstas para víctimas y testigos en el marco de la Ley N° 18.026, y para víctimas, testigos y personas que brinden información calificada a la policía en el marco de la Ley N° 18.315. Sin embargo, le preocupan los informes que dan cuenta de que **no existen mecanismos para que estas medidas se apliquen de manera efectiva y que las mismas no comprenden a todas las personas** referidas en el artículo 12 de la Convención. El Comité nota la **falta de claridad acerca de las garantías existentes** en la legislación nacional para evitar que las personas que hayan cometido un delito de desaparición forzada puedan influir en el curso de las investigaciones. El Comité alienta al Estado parte a aprobar rápidamente el **proyecto de reforma del Código Procesal Penal** y asegurar que el mismo se ajuste a las obligaciones dimanantes de la Convención y otorgue a las víctimas de desaparición forzada **la posibilidad de participar plenamente en los procesos judiciales** en los que se investiga ese delito.

De igual forma, invita al Estado parte a que considere la posibilidad de establecer **una unidad especializada**, en el ámbito del Ministerio Público u otro organismo competente, que cuente con personal específicamente capacitado para **investigar casos de presuntas desapariciones forzadas**, y coordine la política de persecución penal en esta materia. El Comité alienta vivamente al Estado parte a asegurar que **todos los acuerdos de extradición o de auxilio judicial** que celebre en el futuro, **contengan disposiciones específicas sobre desapariciones forzadas**.

El Comité alienta al Estado parte a adoptar las medidas legislativas necesarias para **reglamentar el ejercicio del habeas corpus** que se ajusten a las disposiciones de la Convención, y a otros estándares internacionales relevantes. El Comité recomienda que el Estado parte incremente sus esfuerzos en materia de **formación en derechos humanos de los agentes estatales** (sobretudo personal militar o civil encargado de la aplicación de la ley, personal médico, funcionarios y otras personas que puedan intervenir en la custodia o tratamiento de personas privadas de libertad, incluidos jueces, fiscales y otros operadores jurídicos) reciban formación adecuada y regular acerca de las disposiciones de la Convención. El Comité recomienda que el Estado parte vele por que **el término “víctima” del artículo 14 de la Ley N° 18.026 sea aplicado de conformidad con la definición de víctima** consagrada en el artículo 24, párrafo 1, de la Convención. Si bien toma nota de las disposiciones penales vigentes en materia de privación de la libertad y de la supresión y suposición del estado civil, al Comité le preocupa que **no existan disposiciones que específicamente reflejen los supuestos contemplados en el artículo 25, párrafo 1, de la Convención rela-**

tivos a la apropiación de niños. Asimismo se nota con preocupación la ausencia de procedimientos específicos que prevean **la revisión y, si procede, anulación de adopciones, colocaciones o guardas** cuyo origen sea una desaparición forzada.

Finalmente, el Comité exhorta particularmente al Estado parte a garantizar la investigación eficaz de todas las desapariciones forzadas y la satisfacción plena de los derechos de las víctimas tal y como están consagrados en la Convención.

Se alienta al Estado parte a difundir ampliamente la Convención, el texto de su informe, las respuestas escritas que ha facilitado en relación con la lista de cuestiones preparada por el Comité y las presentes observaciones finales para sensibilizar a las autoridades judiciales, legislativas y administrativas, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, así como a la población en general. Asimismo, el Comité alienta al Estado parte a favorecer la participación de la sociedad civil, en particular las organizaciones de familiares de víctimas, en el proceso de implementación de las presentes observaciones finales. Observando que el Estado parte presentó su documento básico en 1996 (HRI/CORE/1/Add.9/Rev.1), el Comité invita al Estado parte a que lo actualice de conformidad con los requisitos del documento básico común enunciados en las Directrices armonizadas para la presentación de informes a los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos.

Marchas del Silencio

En 1996 se originó la primer Marcha del Silencio, en base a una propuesta realizada por la Familia Michellini, en recordación de los 20 años de los asesinatos de Zelmari Michellini, Héctor Gutiérrez Ruiz, Rosario Barredo y William Whitelaw, en la ciudad de Buenos Aires.

La magnitud de la misma hizo que se instaurara el 20 de mayo, como fecha emblemática, para la reflexión y el reclamo de verdad y justicia sobre los crímenes cometidos durante el Terrorismo de Estado. Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos, con el apoyo de organizaciones de derechos humanos convocan a marchar “en silencio, sin banderas ni consignas partidarias” desde el Monumento a los Desaparecidos (Rivera y Jackson) llegando a la Plaza Libertad por la Avda. 18 de Julio, donde, después de nombrar a cada desaparecida/o se cierra con la estrofas del Himno Nacional.

Bajo la consigna “En mi Patria no hay justicia ¿Quiénes son los responsables?” se desarrolló la 18ª marcha en 2013, siendo “¿Dónde están? ¿Por qué el silencio?” la que identificó la 19ª.

En el correr de los años, se incorporaron nuevas ciudades replicando la iniciativa primigenia en su localidad o realizando concentraciones u otro tipo de actividades. A saber: Paysandú, San José, Florida, Rivera, Salto, Maldonado, Carmelo, Piriápolis y Tacuarembó en nuestro país.

La agrupación “Uruguayos en Argentina por los Derechos Humanos” se congregó en la céntrica intersección de Corrientes y Florida en la ciudad de Buenos Aires portando carteles y leyendo una consigna. En la Plaza Uruguay de París, donde se encuentra un busto de nuestro prócer José Gervasio Artigas, los integrantes de “Dónde Están?” hicieron lo propio. El Dr. Louis Joinet, quien especialmente viajó a Uruguay desde Francia para adherir, apoyar y difundir fuera de fronteras las actividades y denuncias por verdad, memoria y nunca más, participó en la Marcha de Montevideo.

El próximo año se conmemoran 20 años ininterrumpidos de la primera convocatoria a la mayor manifestación noviolenta de la historia uruguaya post dictadura.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, realizó una visita oficial a la República Oriental del Uruguay del 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013, durante la cual pudo conocer y evaluar las medidas adoptadas en relación con las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura y en el período inmediatamente precedente, en las áreas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. En el informe, el Relator Especial analiza tanto los avances como los obstáculos enfrentados en estas cuatro áreas con vista a presentar recomendaciones.

En el área de **justicia** se han centrado la mayor parte de los debates y los reclamos, y alrededor de causas judiciales gira una gran parte de los esfuerzos de la sociedad civil. El Relator Especial saluda la adopción en 2011 de la Ley 18.831 que restablece la pretensión punitiva del Estado. Sin embargo, suma su voz a la disconformidad expresada por varios mecanismos internacionales de derechos humanos y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con varias decisiones de la Suprema Corte de Justicia, donde declara la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley 18.831.

Se recuerda que la definición y naturaleza de los crímenes de lesa humanidad, así como las obligaciones internacionales de los Estados respecto de la investigación, el enjuiciamiento, el castigo y la reparación de los mismos, se incorporan al derecho interno no sólo mediante el derecho positivo, sino también a través del derecho consuetudinario y la jurisprudencia internacional. De ambas fuentes se desprende de forma categórica el carácter de *jus cogens* de los delitos de lesa humanidad con anterioridad a las fechas en las que dichas convenciones fueron ratificadas por el Uruguay.

De Greiff lamenta que, con sus decisiones, la Suprema Corte de Justicia, en efecto, les resta vigencia a los derechos de las víctimas, ignorando también la jurisprudencia internacional, incluyendo aquella de los tribunales de Nuremberg, Tokio,

Rwanda y ex Yugoslavia, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo se lamenta que estas decisiones cambien el rumbo marcado por la Suprema Corte de Justicia en 2009 en el caso Sabalsagaray y expresa preocupación por las declaraciones públicas de algunos representantes de esa misma Corte, las cuales generan interrogantes acerca de la voluntad de la Corte de cumplir con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

Agrega que “toma nota con preocupación” de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de trasladar en 2013 a un juzgado civil a la jueza Mariana Mota, magistrada de un tribunal penal que estaba a cargo de una gran cantidad de causas sobre violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura. La falta de transparencia en el procedimiento que llevó a su traslado habría generado dudas sobre las motivaciones de esta decisión. El Relator Especial recuerda los principios internacionales acerca de la independencia de la judicatura aplicable en materia de traslados y otro tipo de actuaciones administrativas en el ámbito del poder judicial. Esta decisión, además de generar atrasos en las causas, podría obligar a las víctimas a tener que volver a dar su testimonio ante un nuevo juez, teniendo que revivir experiencias sumamente dolorosas y traumáticas, con el riesgo de sentirse revictimizadas.

Asimismo, señala su preocupación por las grandes dificultades en el avance de las causas actualmente abiertas debido a la falta de capacidad investigativa del Estado. En este sentido, saluda la creación en 2013 del Equipo Especial auxiliar de la justicia en crímenes de terrorismo de Estado bajo el Ministerio del Interior, iniciativa impulsada por organizaciones de la sociedad civil,¹ para atender los déficits en materia de investigación. Sin embargo, varios interlocutores señalaron que, debido a la poca información que habrían recibido los jueces sobre la existencia de esta nueva herramienta, el Equipo Especial habría recibido pocas solicitudes de apoyo. Las iniciativas que busquen promover un uso mayor y más efectivo de las funciones del Equipo Especial requerirán una asignación de recursos y de personal adecuada.

En el área de la **verdad**, el Relator Especial destaca iniciativas importantes que han logrado dar cuenta de la realidad de las desapariciones en el Uruguay, aun en ausencia de mecanismos oficiales de esclarecimiento de la verdad y de cooperación de algunas entidades como las fuerzas de seguridad. A modo de ejemplo, cita el informe “Uruguay Nunca Más” publicado en marzo de 1989, resultado del trabajo, dedicación y compromiso de la asociación de derechos humanos Servicio Paz y Justicia (SERPAJ Uruguay), representa la única iniciativa que haya intentado y logrado construir un relato sistematizado acerca de lo que ocurrió durante la dictadura y el período inmediatamente anterior, centrado en los testimonios y experiencias de las víctimas y sus familiares.

Recién en el 2000, fue creada la Comisión para la Paz (COMIPAZ) con el propósito de dar cumplimiento al artículo 4 de la Ley de Caducidad. La COMIPAZ representa el primer paso efectivo dado por el Estado para asumir alguna responsabilidad en cuanto a su deber de investigar y dar a conocer la verdad. El Relator Especial también destaca el valiosísimo trabajo de investigación sobre el contexto de la represión y los detenidos-des-

¹ Organizaciones que integran el Observatorio Luz Ibarburu.

aparecidos iniciado en 2005 por los equipos de arqueólogos forenses y de historiadores de la Universidad de la República, en coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. Saluda la publicación en 2007 de los resultados de la primera etapa de este trabajo y las siguientes actualizaciones de los mismos.

Lamenta que por parte del Estado no se haya prestado mayor atención al universo de víctimas de detención arbitraria (muchas veces prolongada) y de tortura (sistemática), así como el secuestro de niños y la violencia sexual. Entre otros, llama al establecimiento de un mecanismo oficial para el esclarecimiento de la verdad y al establecimiento de una política de archivos.

El Relator Especial reconoce los avances en materia de **reparaciones económicas**, pero señala las dificultades del modelo vigente que confunde la reparación económica y los derechos pensionales, desdibujando la noción central de la reparación como un asunto de derechos. Asimismo, la legislación vigente e interpretaciones restrictivas dejarían fuera grandes grupos de víctimas, incluyendo víctimas de detención y tortura. El informe también señala importantes **vacíos en materia de reparaciones simbólicas**, tanto individuales como colectivas.

Asimismo, saluda la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, entre otras iniciativas en favor de la protección de los derechos humanos y la prevención de los abusos, que permiten al Uruguay afirmarse como una democracia sólida. Señala la importancia de medidas en favor de la democratización de las instituciones del Estado –especialmente aquellas que desempeñaron un rol en el sistema represivo durante la dictadura, como las Fuerzas Armadas y el poder judicial- a través de la promoción de una cultura de derechos humanos, la sensibilización y desarrollo de programas de formación en derechos humanos.

Se destaca que fueron generalmente las víctimas, sus familiares y las asociaciones quienes impulsaron, y siguen impulsando, sin descanso y con un compromiso admirable, las iniciativas en favor de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en el Uruguay.

Finalmente, recomienda -entre otras medidas- la adecuación de la legislación nacional a las obligaciones internacionales del Estado, en relación a la tipificación del delito de tortura, las penas impuestas por el delito de desaparición forzada, la participación de las víctimas en el proceso penal y la regulación de la acción de habeas corpus, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos y las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos; la inclusión de elementos que permitan fortalecer el estudio sobre la dictadura y las violaciones de derechos humanos cometidas durante ese período en los diferentes niveles educativos y en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.



©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

Una reflexión sobre la verdad y la justicia

Wilder Tyler¹

Una mirada a la evolución de los temas de verdad y justicia en América Latina da cuenta del progreso experimentado en nuestra región durante las décadas pasadas, así como de la consolidación de corrientes jurisprudenciales y normativas tanto en los derechos nacionales como en el derecho internacional, que hacen de la impunidad hoy un fenómeno inadmisibles desde la óptica de los derechos humanos.

Esto no siempre fue así. En décadas anteriores no sólo presenciábamos en la región el cuestionamiento de la necesidad de combatir la impunidad, sino que los valores de verdad y justicia llegaron a ser vistos como elementos inconexos o negociables. Sin embargo, la experiencia acumulada hoy en América Latina, - donde se ensayaron diversos modelos de transición- podrían bien ayudar en otras regiones del mundo, como Medio Oriente, donde es probable que el debate sobre la impunidad se plantee con crudeza en los años venideros.

Como sabemos, en los 80s, las sociedades y los gobiernos de América Latina enfrentaban la difícil cuestión de qué hacer frente a las consecuencias de (recientes) pasadas violaciones de los derechos humanos en el contexto de los procesos de restablecimiento democrático. Este desafío repercutió en el debate de organizaciones internacionales como la ONU y la OEA donde el concepto de <impunidad> no estaba completamente asimilado

¹ Secretario General de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ)

todavía en el léxico de los derechos humanos o en el derecho internacional, dando lugar a un importante proceso de reflexión y perfeccionamiento de normas jurídicas.

En los albores de las transiciones democráticas latinoamericanas los movimientos nacionales de derechos humanos, integrados por políticos, en su mayoría liberales, fuerzas sociales y medios de comunicación democráticos, parecieron coincidir en que verdad y justicia eran valores igualmente importantes al tiempo de confrontar a quienes habían cometido las violaciones más graves contra los derechos humanos. Con mayor o menor entusiasmo se hablaba de la importancia de conocer la verdad y de que si aquella arrojaba luz sobre hechos delictivos, la justicia – que habría de recuperar su independencia- sería la encargada de actuar.

Sin embargo aquel consenso primario pronto fue erosionado por un debate altamente politizado dentro de las fuerzas democráticas, y entre estas mismas y quienes representaban a los regímenes autoritarios salientes. Verdad y la justicia dejaron de ser vistas como ideales complementarios y el discurso político -- de sectores oficialistas -- terminó por aceptar como un “mal necesario” una importante cuota de impunidad, sobre todo si se traducían en la ausencia de justicia penal para los torturadores. Asimismo surgieron corrientes de opinión que sostenían que «únicamente la verdad» resultaba crucial en el contexto de las transiciones y presentaban, entre otros, estos argumentos;

- que la consecución de la verdad era más viable que la justicia plena, por lo que debía adoptarse como opción preferida en los procesos de transición; además, la verdad, de por sí – se decía- ofrecía ya una medida de justicia;
- que la verdad facilitaría la reconciliación y la paz al “cerrar heridas”, mientras que los juicios penales serían vengativos y profundizarían las tensiones sociales;
- que la “ética de la responsabilidad», inspirada en los escritos de Max Weber, debía prevalecer en la puesta en práctica de la transición a la democracia. Esta doctrina –impulsada en Uruguay entre otros lugares, para justificar la impunidad, propugnaba el pragmatismo como medio de protección de la democracia naciente y el evitar a toda costa, los riesgos que – se aducía – conllevaban los procesos judiciales;
- que los nuevos gobiernos democráticos, abocados a reconstruir las instituciones, luego de años de dictadura y conflicto, no merecían ser sujetos a reglas diseñadas para democracias consolidadas y no expuestas a los posibles coletazos de las fuerzas antidemocráticas que aún anidaban en nuestras sociedades.

Como era de esperar, y en parte como reacción a lo anterior, surgieron corrientes de opinión que favorecieron el procesamiento criminal de los torturadores como prioridad absoluta. Así se proponían algunos de los siguientes argumentos:

- que la verdad sobre las más graves violaciones de los derechos humanos es conocida por las víctimas, los sobrevivientes y la sociedad en general, por lo que buscar únicamente la verdad constituiría una opción “light” frente a las violaciones de

los derechos humanos;

- que el efecto acumulativo de los juicios penales revelaría la verdad histórica y que esa verdad sería cimentada por los fuertes estándares probatorios requeridos por justicia penal;
- que un enfoque que privilegiara la justicia garantizaría que los perpetradores no retuvieran cuotas de poder y por lo tanto consolidaría la democracia;
- que la prevención de futuras violaciones mediante la disuasión sólo podría lograrse a través de acciones judiciales.

Ambas partes del debate esgrimían argumentos sobre el valor de la justicia retributiva, el poder reconciliador de la verdad, la defensa del Estado de derecho y la independencia de las instituciones democráticas, así como sobre la necesidad de respetar el sufrimiento de víctimas y sus familiares. Algunos sectores políticos interesados reinventaron el pasado reciente aduciendo falsas simetrías del mal para explicar la génesis de los conflictos, dando así lugar a la doctrina de “los dos demonios”.

En una primera etapa – a inicios de los 80’ - sin embargo, la tesis de que la verdad debía prevalecer sobre la justicia fue adoptada por los gobiernos de varios países latinoamericanos. Algunos de estos gobiernos propiciaron o toleraron la aprobación de leyes de impunidad o la validación de auto-amnistías espurias (dictadas por las dictaduras en retirada) por parte de los poderes judiciales.

Por su parte, si bien originalmente concebidas como opción *light* contra la impunidad, algunas comisiones de la verdad hicieron un excelente trabajo, acumulando importantes registros históricos sobre los respectivos pasados recientes. Una consecuencia inesperada de su buen trabajo es que contribuyeron a acrecentar el reclamo de justicia, por el mero trámite de haber expuesto honestamente las atrocidades de las dictaduras recientes. Sin embargo le insumió décadas al movimiento de derechos humanos de la región persuadir a los poderes judiciales y gobiernos sucesores de que buscaran un grado (limitado, a la luz de los abusos masivos que tuvieron lugar) de justicia. El avance, aunque innegable, ha sido también desparejo:

- en Guatemala la Comisión para el Esclarecimiento Histórico condujo una investigación exhaustiva sobre las atrocidades cometidas, en su mayoría por el gobierno, durante décadas de conflicto armado. Sin embargo, casi nada se avanzó en materia de justicia. La reciente paralización del juicio por genocidio contra el General Efraín Ríos Montt por la Corte Constitucional, marca un hito especial en materia de impunidad y en el proceso de degradación institucional que sufre el país;
- en El Salvador, la Comisión de la Verdad constituyó un esfuerzo promovido por la comunidad internacional para investigar los abusos de la guerra civil y un verdadero ejemplo de rigor metodológico. Se llegó incluso a identificar a muchos de los

perpetradores. Pero el Gobierno de la época dictó una ley de impunidad apenas se conocieron los resultados de la investigación. Una excepción la constituyó el juicio por el asesinato de un grupo de sacerdotes jesuitas que tuvo lugar como consecuencia – nuevamente - de la presión internacional. Este juicio sin embargo no alcanzó a los autores intelectuales de la masacre, y la investigación continúa hoy en día por parte de la justicia española;

- en el Perú la Comisión de Verdad y Reconciliación hizo importantes avances en el campo de la verdad. Perú logró además la condena del ex presidente Fujimori por violación de los derechos humanos; pero la mayoría de las denuncias penales sobre desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales se encuentran paralizadas;
- en Argentina, pionera en la búsqueda de la verdad, una Justicia dignificada anuló en 2004 las leyes de impunidad. Los últimos gobiernos apoyaron resueltamente a la justicia; aquí también – junto a Chile – es donde más se ha avanzado en la reparación a las víctimas de las dictaduras;
- Chile obtuvo, a través de ejercicios sucesivos, un importante grado verdad. También, y casi a pesar del gobierno democrático, encontró una medida inesperada de justicia, originada en el extranjero. En un caso no exento de ironía, el General Pinochet fue detenido en Londres por el crimen de tortura. Este crimen había sido excluido de los trabajos de la primera Comisión de la Verdad en 1990. La detención en Londres ayudó a remover los obstáculos que afectaban a la justicia chilena, la cual ha sido desde entonces más receptiva a los reclamos de familiares y víctimas. Una nueva Comisión abordó el tema de la tortura, colmando así el vacío anterior.
- Brasil, de transición lenta e impunidad aparentemente inmutable, resolvió sin embargo en 2011, abordar su pasado y establecer una Comisión Nacional de la Verdad para investigar los abusos cometidos durante el régimen militar, que diera inicio en 1964, hace 50 años.

La discusión sobre cómo tratar los abusos a los derechos humanos del pasado reciente se mantiene viva en el debate cotidiano de América Latina. Resulta obvio que en cuanto al reclamo de justicia hay importantes cuentas pendientes. Éstas sin embargo, no pueden justificarse por la ausencia de derecho. El Derecho Internacional existía ya en la época de las dictaduras, y establecía la obligación de no dejar impunes a los torturadores e investigar los abusos. Hoy contamos con importantes sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que indican detalladamente a los Estados cómo dar cumplimiento a esas obligaciones.

Resulta difícil determinar en qué medida las decisiones políticas que promovieron una transacción entre valores de verdad y justicia (o simplemente el desconocimiento de

la justicia), afectaron la consolidación democrática de nuestros países. Pero está claro que las transiciones fueron más complejas y largas que lo previsto, y que enormes caudales de energía política se siguen volcando a este debate inconcluso en el que el reclamo de justicia persiste con la fuerza de antes. Ni la impunidad perfeccionó las transiciones, ni hubo “reconciliación por decreto”. Hay torturadores en libertad y no se sabe dónde están la mayoría de los desaparecidos. En este panorama, Uruguay presenta un peculiar escenario de paradojas y medias marchas. En primer lugar, por el intento de despejar el camino hacia la justicia sometiendo su ley de impunidad (“Caducidad”) al voto popular. Como sabemos, esa vía fue derrotada, no una, sino dos veces; lección doblemente amarga, que lleva a reflexionar sobre la pertinencia de someter la vigencia de los derechos humanos a la voluntad circunstancial de las mayorías.

A diferencia de otros países de la región, el primer embate de la impunidad, en 1986, quiso ser total. Aquí no hubo ejercicio mitigante y simultáneo de búsqueda de la verdad que ofreciera un mínimo solaz a las víctimas y a la sociedad; las “investigaciones” de la justicia militar dispuestas por el Art. 4 de la ley de Caducidad no disimularon su carácter de crueldad burlesca ni su ilegitimidad.

La Comisión para la Paz, del año 2000, con su respetada integración, marcó un giro importante en el enfoque que el Estado daba al tema de los desaparecidos. Pero aquel intento es hoy cuestionado por la falta de transparencia impuesta en su metodología y debido a que algunos hallazgos posteriores arrojan dudas sobre la veracidad de las informaciones aceptadas como válidas en el informe final (el caso del maestro Julio Castro donde la versión sobre su desaparición recogida por el informe de la Comisión fue desmentida por hechos posteriores, es un ejemplo).

Sin embargo Uruguay sí conoció un ímpetu por la justicia para las violaciones del pasado reciente durante el primer gobierno del Frente Amplio. En ese periodo dictadores, torturadores y cómplices empezaron a ser sometidos a la justicia; el país pareció finalmente recuperar parte del tiempo perdido y empezó a colmar algunos vacíos que habían empañado la recuperación democrática. Se empezó a dar cumplimiento a las postergadas obligaciones internacionales; se iniciaron juicios y la búsqueda de los desaparecidos, y la voz de los organismos de derechos humanos empezó a ser finalmente escuchada.

Era de esperar que el gobierno subsiguiente (hoy saliente) profundizara el trabajo sobre la deuda histórica. Pero la paradoja uruguaya iba a continuar... Fue durante este último periodo de gobierno, que Uruguay presenció avances sin precedentes en cuestiones de justicia social: los menores, los ancianos, las empleadas domésticas y los trabajadores rurales, las mujeres y las minorías encuentran por fin, que su voz es reconocida. Y es precisamente entonces, cuando el Estado uruguayo, parece olvidarse (nuevamente) de que no hay que olvidar a los desaparecidos.

En forma concomitante con el embate reaccionario de una cúpula judicial que dio la espalda al rol que estaba llamada a jugar en la historia del país (y eligió ignorar el formidable

progreso del derecho de los derechos humanos en materia de justicia transicional), el gobierno parece haber optado por la pasividad, cuando más se necesitaba su liderazgo. Como si albergara la esperanza de que un inevitable recambio generacional dé cuenta del reclamo incómodo de verdad y justicia, que tanto las víctimas como los familiares de los desaparecidos se empeñan en reivindicar. Esperanza vana, y oportunidad ciertamente perdida. Si algo se aprendió en América Latina (y en otras regiones que se debaten con el legado de las violaciones de los derechos humanos), es que el clamor por verdad y justicia, si es genuino, no se gasta con el uso; el ejemplo inspirador de los familiares y el recuerdo de las víctimas lo alimenta y mantiene vigente. Si se quiere mirar más allá de la región, el caso de España, aun enfrascada en un debate amargo a setenta y cinco años del fin de la guerra civil, debió servir de recordatorio aleccionador.

16 de noviembre de 2014

Carta abierta a los candidatos Luis Lacalle Pou y Tabaré Vázquez

Como académicos extranjeros y uruguayos radicados en el exterior, interesados en el tema de la justicia transicional y los derechos humanos en América Latina, y con especial preocupación por el Uruguay, nos dirigimos a Ustedes en cuanto candidatos a la presidencia del Uruguay en el próximo balotaje a celebrarse el domingo 30 de noviembre de 2014.

En esa fecha se cumplirán 30 años desde las históricas elecciones de 1984 que, a pesar de sus limitaciones, fueron las primeras en 13 años e inauguraron el retorno a la democracia luego de más de una década de dictadura cívico-militar.

A 40 años de la dictadura y a 30 años de la transición, es imperativo hacer un balance de las cuentas pendientes de la dictadura en el Uruguay.

En los últimos diez años, en gran medida gracias a la presión y la movilización de las víctimas, sus familiares, y sectores de la sociedad civil como las agrupaciones de derechos humanos, estudiantiles, y gremiales, y de la academia, se han logrado importantes avances en las áreas de justicia, verdad y reparación. Entre ellos caben mencionar los juicios y condenas contra los ex dictadores Juan María Bordaberry y Gregorio Álvarez y el ex canciller Juan Carlos Blanco, los hallazgos de los restos de algunos detenidos desaparecidos en territorio

uruguayo, las investigaciones a pedido del Poder Ejecutivo en los archivos por el equipo de historiadores de la Universidad de la República, y la sanción de algunas medidas de reparación para las víctimas.

A pesar de estos logros significativos, mucho queda aún por hacer. Consideramos que la mayoría de los delitos de la dictadura aún siguen impunes y sin investigación.

Como lo subrayara Pablo de Greiff, Relator Especial de Naciones Unidas para la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de No Repetición, al final de su visita oficial al Uruguay en octubre de 2013, el país «...se encuentra comprometido con los derechos humanos y el derecho internacional y está haciendo noticia en el mundo por sus avances en materia de reconocimiento de derechos a diversos colectivos. Sin embargo tiene aún un capítulo importante de su pasado reciente sin resolver adecuadamente.» En particular, de Greiff recaló que «avanzar realmente hacia el futuro y continuar en el camino del desarrollo supone necesariamente que la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sean cumplidas. No se trata de revanchismo, ni de mirar sólo el pasado sino que se trata de crear bases sólidas para una sociedad justa, equitativa y que permita a las nuevas generaciones abordar los retos del futuro.»

Como se afirmó en la Declaración y Programa de Acción de Viena de junio de 1993, «Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí». Por lo tanto, los avances en los derechos humanos en el presente no excluyen que se investiguen las violaciones de derechos humanos en el pasado. Por el contrario, el próximo gobierno tendrá que trabajar para garantizar y proteger los derechos humanos y confrontar los desafíos del presente y al mismo tiempo debe trabajar para saldar la deuda irresuelta con las víctimas y la sociedad que sufriera la dictadura.

El informe sobre Uruguay presentado en septiembre de 2014 al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por el Relator de Greiff recalca que «la falta de avances... y el transcurso del tiempo —ya casi 30 años desde el final de la dictadura— han generado un enorme desgaste en las víctimas y sus familiares. Considerando la avanzada edad de muchas de ellas, es urgente que sus reclamos sean atendidos.»

El tiempo se ha convertido en un factor clave en esta coyuntura.

Los 40 años que han pasado desde los crímenes de la dictadura implican que sea absolutamente necesario que el Estado uruguayo actúe sin más demoras para dar respuestas ya largamente esperadas a los familiares de las víctimas, los sobrevivientes y la sociedad en general sobre esos atroces delitos. Al mismo tiempo, el país necesita cumplir con sus obligaciones ante la comunidad internacional asumidas soberana y voluntariamente al ratificar los convenios de derecho internacional de los derechos humanos.

Solicitamos que el nuevo gobierno adopte estas prioridades como urgentes en su mandato:

1) Remover todos los obstáculos que bloquean la denuncia de violaciones de derechos humanos y el avance de los procesos judiciales en los tribunales sin más demoras injustificadas e indebidas;

2) Establecer un mecanismo oficial para investigar todos los crímenes de la dictadura —desde las desapariciones forzadas y la tortura, incluidas la violencia de género y violaciones contra mujeres y niños y los crímenes sexuales, y las ejecuciones sumarias, a la violación de los derechos laborales y de la libertad de expresión y los delitos económicos— y que abarque un universo amplio de todas sus víctimas;

3) Continuar progresando con el diseño y la implementación de políticas públicas de reparación integral para las víctimas, con reparaciones simbólicas y materiales, dirigidas a todas las diferentes categorías de víctimas. La reparación, que comprende el derecho a la verdad, como dijera la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, abarca no solo a las víctimas directas y sus familiares sino a la sociedad toda, que «tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad sobre lo que ha ocurrido...con el propósito de evitar una repetición de hechos similares en el futuro.»

El próximo gobierno en Uruguay tiene una nueva oportunidad histórica para cumplir con las tareas pendientes de verdad, justicia y reparación y garantías de nunca más para las víctimas de las atrocidades de derechos humanos de la dictadura, así como con sus familias y el resto de la sociedad.

Atentamente,

- Dra. Francesca Lessa, Investigadora, University of Oxford, Reino Unido
- Juan E Méndez, UN Special Rapporteur on Torture, Professor of Human Rights Law in Residence, Washington College of Law, EEUU
- Lucia Berro Pizarossa, MJur (Oxon) Candidata a Doctorado, Universidad de Groningen, Holanda
- Dr. Rafael Mandressi, Investigador, CNRS, París, Francia
- Dra. Paloma Aguilar Fernández, Profesora de Ciencias Políticas, UNED, Madrid, España
- Marita Ferraro, Profesora-investigadora, Université de Grenoble, Francia
- Dra. Dorothee Chouitem, docente e investigadora, Université Lille3 Charles de Gaulle, Francia
- Debbie Sharnak, PhD Candidate, University of Wisconsin-Madison, EEUU
- Dr. Renan Quinalha, investigador (Universidade de São Paulo) y abogado de la

- Comisión de la Verdad SP, Brasil.
- Lauriane Bouvet, doctorante, Université de Grenoble-Universidad de la República, Francia-Uruguay
- Abril Trigo, Distinguished Humanities Professor, Director of the Center for Latin American Studies, The Ohio State University, EEUU
- Dra. Gabriela Fried Amilivia, Associate Professor, Department of Sociology, California State University Los Angeles (CSULA), EEUU
- Ana Buriano, Investigadora, Instituto Mora, México
- Cara Levey, Profesora en Estudios Latinoamericanos, University College Cork, Irlanda
- Dra. Susana Kaiser, Profesora e Investigadora, Universidad de San Francisco, EEUU
- Christian Estrade, Universidad de Toulouse, Francia
- Luciana Scaraffuni, candidata a doctora en Antropología, Universidad de los Andes, Colombia
- Dra. Janice Argailot, profesora-investigadora, Université Stendhal Grenoble III, Francia
- Martha Liliana Gutiérrez Salazar, Candidata a Doctor, Universidad de Salamanca, España
- Marcelo Torelly, investigador, Universidade de Brasília, Brasil
- Dra. Roberta Villalon, Profesora, St. John's University, EEUU
- Luis Raúl Salvadó C., Coordinador Programa de Estudios sobre Derechos Humanos, FLACSO, Guatemala
- Dra. Elin Skaar, Investigadora, Chr. Michelsen Institute, Noruega
- Dr. Carlos Moreira, Profesor Investigador en la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana, México
- Dra. Silvia Dutrénit Bielous, Profesora-investigadora titular, Instituto Mora, México
- Dr. Enrique Coraza de los Santos, Investigador Titular, El Colegio de la Frontera Sur (ECOSUR-CONACYT), México
- Norah Giraldi Dei Cas, Profesora Emérita - Université de Lille, Francia
- Dra. María A. Semilla Durán, HDR (Habilitation à diriger des recherches) Literatura Latinoamericana, Profesora emérita de la Universidad Lyon 2, Francia
- Dra. Lucía Melgar, profesora, ITAM, México
- Dra. Gabriela Dutrenit, Universidad Autónoma Metropolitana, México
- Carolina Aguilera, candidata a doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, Chile
- Prof. Dra. Ana Diamant, Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Mariana Achugar, Associate Professor of Hispanic Studies and SLA Department of Modern Languages Carnegie Mellon University Pittsburgh, EEUU
- Susana Lerner, El Colegio de México, México

- Néstor Ponce, escritor, catedrático Université Rennes 2, Francia
- Dra. Rebecca Atencio, Associate Professor, Tulane University, EEUU
- Dra. María Soledad Montañez, Division of Literature and Languages, University of Stirling, Reino Unido
- Dra. Victoria Ruétalo, Associate Professor of Spanish and Latin American Studies, Department of Modern Languages and Cultural Studies, University of Alberta, Canada
- Dr. Luis Roniger, Catedrático Reynolds de Estudios Latinoamericanos, Wake Forest University, EEUU
- Peter Winn, Professor, Tufts University, EEUU
- Naomi Roht-Arriaza, Catedrática Titular de Derecho, Universidad de California, Hastings College of Law, EEUU
- Teresa Orecchia Havas, Professeur des Universités Emérite, Universidad de Caen-Basse Normandie, Francia
- Ezequiel Luis Bistoletti, MA. Freie Universität Berlin, Lic. Universidad de Buenos Aires, Investigador en la Universidad de Kassel, Alemania
- Ricardo Ernesto Velázquez Gutiérrez, Lic. Psicología, MA. Intercultural Conflict Management en Alice Salomon Hochschule, University of Applied Sciences, Alemania
- Aline Oliveira, Lic. en Relaciones Internacionales, MA. Intercultural Conflict Management en Alice Salomon Hochschule, University of Applied Sciences, Alemania
- Maria Fernanda Pan Bentancur, BA Estudios Latinoamericanos, MA. Intercultural Conflict Management en Alice Salomon Hochschule, University of Applied Sciences, Alemania
- Lorena Balardini, CONICET/Universidad de Buenos Aires, Argentina
- Jo-Marie Burt, Director, Latin American Studies & Associate Professor of Politics, George Mason University, Senior Fellow, Washington Office on Latin America (WOLA), EEUU
- Dra. Cath Collins, Profesora Titular en Justicia de Transición, Ulster University, Reino Unido y Directora del Observatorio de Justicia de Transición de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile
- Katherine Hite, Frederick Ferris Thompson Chair of Political Science, Vassar College, EEUU
- Louise Mallinder, Reader in Human Rights and International Law, Transitional Justice Institute, Ulster University, Reino Unido
- Edmond Raillard, Professeur, Université Stendhal Grenoble 3, Francia
- Leigh Payne, Professor, Latin American Centre, University of Oxford, Reino Unido
- Simón Escoffier, sociólogo, Universidad de Oxford, Reino Unido
- Álvaro Amaya, Miembro del Centro de Estudios de Derecho Internacional,

- Francisco Suarez SJ, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia
- Darío Anibal Maldonado, BA Sociología en Universidad de Montreal, MA Intercultural Conflict Management en Alice Salomon Hochschule, Alemania
- Norberto Elí Sánchez Mendoza, BA Ciencias del Deporte en Universidad de Costa Rica, MA Intercultural Conflict Management en Alice Salomon Hochschule, Alemania
- Mirian Nascimento, Professora y Maestra en Historia, Brasil
- Dra Ruth Fuchs, asesora en el área de la cooperación para el desarrollo en el Servicio Alemán de Intercambio Académico, Alemania
- Gabriel Pereira, Post-Doctoral Fellow, Department of Sociology, University of Oxford, Reino Unido

Cuando no se es nadie para nadie...

Marcelo Viñar¹

Paz y Justicia nunca han sido para Serpaj ideas abstractas o utopías retóricas y anhistóricas, sino posicionamientos concretos en el devenir de los acontecimientos recientes y candentes del terruño que habitamos.

La palabra y la presencia encarnada de Perico en la institución que cofundara fue siempre la brújula que conjugó pensamiento y acción.

Nacida en la dictadura militar, en el derrumbe de la pluralidad democrática, en la conculcación de la libertad de expresión, es decir en una coyuntura violenta y beligerante, el Serpaj supo, al interior del combate donde todo giraba en el torbellino de la dicotomía que nombraba a unos como subversivos y antipatrias, los mismos que otros designaban como militantes o héroes. En ese torbellino Serpaj supo sustraerse de esa dicotomía mortífera y cumplir la prioridad de sostener la humanidad del vulnerable, concebido por otros como enemigo a destruir.

En esos años de plomo, su bandera fue denunciar la prisión arbitraria, la tortura sistemática y refinada y sobre todo la figura monstruosa de la desaparición forzada y el robo

¹ Doctor en Medicina, Psicoanalista y Master en Psicoanálisis. Fue Presidente de la Asociación Psicoanalítica del Uruguay (APU). Autor de numerosos libros.

de hijos, es decir que no les bastaba asesinar, sino además suprimir los ritos mortuorios que definen nuestra condición de humanos y destruir los códigos de filiación, que nos definen como especie desde la prehistoria a la actualidad.

Frente a una dictadura militar que martirizó y asesinó al adversario, Serpaj tuvo la lucidez de preservar los códigos simbólicos de convivencia. Claridad de objetivos que operó como un faro, evitando muchos naufragios.

Frente a la trivialización del crimen que conlleva promover el olvido y la impunidad, la lucha por la memoria implica una ética de convivencia que marca a través de las generaciones la calidad de los vínculos sociales e históricos que nos constituyen y definen como nación.

En el ajetreo burocrático para anular la ley de impunidad, aunque se perdieran dos plebiscitos, también se logró el debate público que conjuró la mentira infame de que el horror de la tortura y la desaparición no eran sino el lamento o el gemido de izquierdistas resentidos, sino la oprobiosa evidencia de una gobernabilidad basada en el sometimiento y la opresión. No fue tarea vana el trabajo de visibilizar la injuria social que implicaba la renuncia o caducidad a la pretensión punitiva del estado.

En el tecnicismo jurídico, un sabio magistrado demostró que la ley infame era inconstitucional por la intromisión del poder ejecutivo en las potestades del poder judicial, relegando a lo accesorio las monstruosidades cometidas. Es para esa deriva simbólica que SERPAJ ha sido un faro para distinguir lo principal de lo accesorio y restituir la herencia simbólica entre generaciones.

Los procesos simbólicos son menos visibles o estridentes que la actualidad política y – como nos enseña la historia – se necesitarán varias generaciones para reparar el traumatismo colectivo. Mientras tanto, el vaso está por la mitad, los optimistas valoran los logros, los críticos, lo que falta por hacer.

Todos sabemos que hay mucho criminal impune y que la “omertá” es una enfermedad o un veneno silencioso pero eficaz. Pero esto no nos impide ver los logros del camino recorrido: la condena y prisión de torturadores emblemáticos, no sólo los ejecutores sino los decididores, y más allá del justo castigo a los criminales, del proceso jurídico y penal, el legado a la memoria colectiva de que ese pasado oprobioso existió y debemos estar alertas para evitar su reiteración. La impunidad y el negacionismo siempre han alentado al poder tiránico, una serpiente que puede aletargarse pero jamás desaparece.

*** **

Pero el orden del día de los problemas acuciantes transita por permanencias y cambios. Seguramente cuando se lea el texto que escribo se sabrá el desenlace de la ley sobre la baja a la edad de imputabilidad penal de adolescentes, pretextado por la epidemia de

“inseguridad ciudadana” que afecta a nuestro país, pero también a la región, al continente y a todo el hemisferio.

Pedirle a un dispositivo jurídico la resolución del problema de violencia ciudadana creciente es como pretender sanar un cáncer con aspirinas, esto es confundir al síntoma con la enfermedad, desconocer lo esencial y medular y focalizarse en lo accesorio.

Ha sido repetido hasta el cansancio y con razón que encerrar adolescentes no hace sino agravar el problema que dice querer atenuar. Que el encierro carcelario, más que rehabilitar, perfecciona las estrategias delictivas que dice querer abolir. ¿No recuerdan los promotores de la ley sus tiempos adolescentes impregnados por la tentación opositora y transgresora?

Pero dejemos esta faceta del problema a juristas y sociólogos. Desde mi experiencia de psicoanalista y docente, me autorizo a postular y sostener una lógica – hoy refrendada por los avances en Neurociencias: la reversibilidad de las conductas llamadas antisociales o sociopáticas que acontecen durante la tormenta del proceso adolescente. Y por añadidura – que los comportamientos hostiles y agresivos son más intensos y frecuentes cuando no se es nadie para nadie (anomia), que cuando se es alguien significativo para su entorno.

Robert Antelme, que supo en carne propia los horrores del campo de concentración nazi, escribe en sus “Principios en examen”: *No se olvide que la historia de cada quien se escribe en la necesidad de ser reconocidos ilimitadamente. La amistad designa esa capacidad de reconocimiento. Necesidad del prójimo constantemente. Estamos sujetos encarnizadamente a ser reconocidos y tener respuesta. Cuando ésta nos falta, nos devoramos y nos volvemos bichos o bestias*”.

Es por eso que SERPAJ y la unanimidad de la academia se oponen a la iniciativa de pretender resolver esta problemática dando prioridad a la órbita del derecho penal.

Es la inequidad en el acceso a derechos y oportunidades, la perpetuación de la exclusión y la anomia en una sociedad fragmentada, que ostenta simultáneamente el lujo como la indigencia, el problema a atacar.

Es con medidas educativas y humanizantes: escuelas de tiempo completo, educación pública laica y gratuita y ampliando los CAIF, Uruguay crece contigo o Jóvenes en Red, que se promoverá una sociedad más integrada y menos violenta. Claro que este propósito abarca un tiempo más extenso y significativo del que media entre uno y otro período electoral. El tema entonces, no es jurídico sino ético.

En la genealogía de un menor infractor, más allá de la fotografía actual de su acto delictivo, muchas veces abominable, hay una historia de horror y de oprobio que queda

muda y silenciada en el corte sincrónico de su acto antisocial y reprobable.

Por eso es más fácil para los que hemos nacido entre almohadones y caricias de un entorno protector, pronunciar la reprobación y la condena.

Como dice Yupanqui: “Yo pregunto a los presentes quién no ha sentido el placer de la oposición y la transgresión”, sobre todo en la etapa adolescente. Freud definía la humanidad de la primera infancia como la del “pequeño perverso polimorfo”, amortiguado por la acción socializante de las dos instituciones que mitigan el “caos salvaje de lo íntimo”, propio de nuestros comienzos.

Es en esta falla de origen, en la transmisión cultural transgeneracional de la marginación que se sitúa el eje, la columna vertebral del problema a considerar. No es un problema de derecho penal, sino educativo y antropológico.

Debiéramos debatir los logros y las fallas de los programas CAIF, Uruguay crece contigo, Jóvenes en Red, y la magnitud de la dificultad en crear y contar con profesionales aptos y eficientes, es decir vocacionales para la gestión de estos programas.

Esto, junto a los debates ciudadanos sobre la relación entre la cultura hegemónica y las culturas marginales o alternativas, y las legalidades paralelas nacidas de la exclusión en una sociedad fragmentada. Debate de cómo disminuir la brecha entre salud pública y privada, educación pública y privada.

Reinventar la escuela vareliana laica, gratuita y obligatoria para todos por igual.

Interrogar los factores que incrementan la desigualdad de derechos y oportunidades, que son los que fomentan la violencia en los procesos de producción material y simbólica propios de la civilización actual.

Es una tarea de largo aliento, no de un período de gobierno, sino como la acción del forestador que nunca ve la plenitud y magnificencia del bosque que plantó.

El ser humano no nace pleno, prefabricado, se construye en la infancia y la adolescencia. Así lo prueba la experiencia de la clínica psicoanalítica y ahora los avances de la Neurociencia, que prueban la plasticidad del Sistema Nervioso Central y la reversibilidad de las conductas antisociales precoces.

Les parecerá un discurso utópico, pero es una utopía a la que no podemos renunciar. Es allí que se juega nuestro porvenir como sociedad, no en la rehabilitación carcelaria de la Colonia Berro, dispositivo inadecuado a los procesos sociales contemporáneos.



©Serpaj Uruguay

A 30 años del *Ayuno del '83*

Ademar Olivera¹

Para los religiosos, el acto de ayunar significa contrición y purificación interior. En el ámbito secular también se lo llama “huelga de hambre”, como instancia de denuncia o reclamo. El ayuno del SERPAJ, en agosto del 83, tuvo una mezcla de ambos sentidos. Recordamos que cuando las palabras eran ineficaces, los profetas recurrían a gestos simbólicos para producir un impacto en la sociedad. Así, nuestro gesto era de resistencia a la situación represiva y autoritaria en que vivíamos, y una convocatoria a la reflexión-acción de la ciudadanía; una apelación a hacer algo significativo para modificar la realidad.

Subrayamos algunos aspectos de aquel peculiar ayuno: en primer lugar, **su carácter representativo**. Se designaron tres ayunantes, pero era el ayuno de todo el equipo del

¹ Pastor metodista, miembro de Serpaj. Junto a los sacerdotes Luis Pérez Aguirre (Perico) y Jorge Osorio ayunan en la vieja sede de SERPAJ (en la calle Gral. Flores), pidiendo la reanudación del diálogo entre el régimen militar y las fuerzas políticas autorizadas, interrumpido por el gobierno. La medida dura quince días.

SERPAJ. Cada integrante tenía una función específica dentro del plan elaborado. Más aun, involucraba a todo el pueblo con la realización de ayunos comunitarios, movilizaciones, solidaridades múltiples, que se sumaban a la acción emprendida. Un hecho insólito que marca lo irracional de un régimen sostenido por la fuerza de las armas: que tres “muertos de hambre” tuvieran en jaque a un poderoso ejército. Y que se recurra a la represión y detención de cientos de personas por el simple hecho de rezar el Padrenuestro.

También descubrimos cómo la imaginación popular encuentra recursos espontáneos para adherir a una causa motivadora. Por ejemplo, aquel ciego que se dedicó a informar sobre el prohibido ayuno a los pasajeros que viajaban en el bus. Y otras formas de acompañar.

El desenlace de esa riesgosa acción fue la clausura del SERPAJ como organización. Pero el ayuno produjo otros resultados mucho más trascendentes. Contribuyó a romper la cultura del silencio, superando el miedo que margina y paraliza. El apagón, el caceroleo y la manifestación al final del ayuno son señales de la resistencia a la dictadura que ya estaba latente en vastos sectores de la población. El ayuno fue un hito más al impulso a salir a la calle a manifestar y reclamar justicia, libertad y democracia, que se inscribe en las movilizaciones del año 1983: el 1º. de mayo celebrado después de diez años de dictadura; la marcha en la Semana del Estudiante; el Acto del Obelisco del 27 de noviembre; la llegada de los niños hijos de presos y exiliados.

En ese tiempo aprendimos que los derechos humanos sólo adquieren vigencia y concreción cuando el pueblo toma conciencia y los hace suyos, los defiende y los profundiza, utilizando mil formas y mucha imaginación. También aprendimos la importancia de la unidad para lograr objetivos supremos, por encima de mezquindades y diferencias político-partidarias, religiosas, etcétera. Y finalmente, valoramos la fuerza de la solidaridad como actitud humana y humanizante que nos dignifica a todos los seres humanos.

Institucionalidad del Estado



FOTO

Políticas militares y defensa nacional

Gustavo Méndez Barbato¹

En los últimos dos años no se registraron cambios sustantivos en el área de defensa, lo cual no implica inexistencia de hechos importantes. Más bien significa que el impulso inicial de la reforma del sector parece haber perdido fuerza. En un contexto en que el tema fue disminuyendo su presencia en la prensa, la nota más sobresaliente fue el decreto del Poder Ejecutivo que definió la Política de Defensa Nacional. Por otra parte, el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional confirma la tendencia a la baja iniciada tras el retorno a la democracia pero quizá esté mostrando indicios de nivelación. En cuanto al personal, continuó su reducción aunque en menor medida de lo proyectado al inicio del gobierno del Presidente José Mujica. Finalmente, en el marco del período electoral las cuestiones de defensa nacional registran un alto nivel de consenso entre los partidos políticos, lo que volvió a convertirlo en un no-asunto en la campaña electoral.

Defensa nacional y debate público: una aproximación cuantitativa

Se ha argumentado que la defensa nacional se configuró históricamente como un tema opaco y elusivo, al que poca atención brindaron los partidos políticos en particular, así como la sociedad uruguaya en general². Tras la dictadura (1973-1985), el tema cobró –por obvias razones- mayor trascendencia y relevancia. Esta mayor atención o pérdida de indiferencia, se procesó en un camino bifurcado pero con conexiones. En efecto, en la posdictadura se conformó una situación que puede desdoblarse en dos grandes temas o agendas: la *agenda histórica* y la *agenda de política de defensa*, las cuales se relacionan pero pueden distinguirse analíticamente³.

Este breve marco analítico de opacidad histórica y agenda dual reciente, sirve de base

¹ Lic. en Ciencia Política por la Udelar. Investigador del Programa de Investigación en Seguridad Regional, FFAA, Política y Sociedad, (PRISFAS) ICP-FCS-Udelar.

² Sobre este tema puede verse, entre otros, el trabajo de González Guyer, J., Gonnet, D., y Arbesú, R. (2007); *Defensa y Fuerzas Armadas, Democracia e integración regional. Exploración en un área opaca de políticas públicas*. Montevideo: CSIC-Udelar.

³ Esta distinción analítica fue planteada por González Guyer, Julián en: *¿Para qué sirven los fusiles?: las dos agendas de la cuestión militar. La política en el umbral del cambio*. Informe de Coyuntura N° 5 - ICP (pp. 59-62). Montevideo: ICP - Banda Oriental. En el presente trabajo se prestará atención prioritaria a la agenda de política de defensa, entendiendo que la agenda histórica va a ser abordada con mayor atención en otros capítulos.

para ponderar en una mirada de mediana duración la evolución del tema y los vaivenes de su repercusión política y social, lo cual puede ser evaluado –al menos parcialmente- a partir del seguimiento de prensa. Así, un análisis cuantitativo de las noticias dedicadas a defensa nacional permite un acercamiento al debate público al respecto.

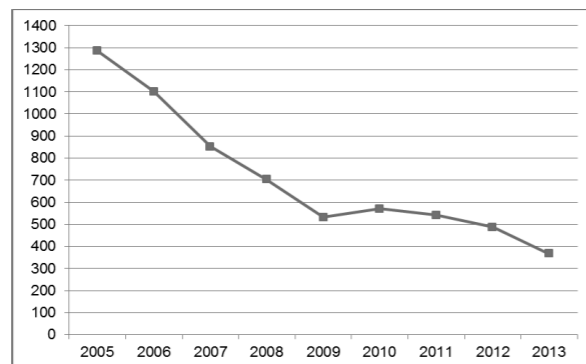
La llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005, “enemigo histórico” de la dictadura, significó sin lugar a dudas uno de los momentos de mayor trascendencia del tema en general y de cada una de las agendas en particular. La confluencia de la decisión de investigar y pasar a la Justicia los crímenes de la dictadura con la instalación de un Debate Nacional de Defensa para elaborar una ley de defensa nacional, contribuyeron a “iluminar” este ámbito de políticas, históricamente opaco. Si bien no es el objetivo hacer una evaluación pormenorizada de este período, es necesario remarcar su importancia y excepcionalidad para intentar comprender, o al menos trazar algunas líneas de interpretación de lo que ha ocurrido en estos últimos años, referenciándolo con la perspectiva de más larga duración.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución del número de noticias anuales del Informe Uruguay del Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas⁴. El Observatorio recopila semanalmente información de prensa a partir de una muestra de medios⁵ (además de las noticias referentes a hechos concretos, los informes incluyen notas de opinión, editoriales, etc.). En los informes, cuando un mismo hecho es cubierto por distintos medios de prensa se agrupan las noticias en una misma nota, por lo cual la unidad de análisis es la noticia o el hecho y no el artículo del medio de prensa en cuestión.

⁴ El Informe Uruguay del Observatorio de Defensa Sudamericano es elaborado por el PRISFAS -ICP-Udelar. Los productos están disponibles en www.obsudamericanodefensa.blogspot.com

⁵ La selección de medios incluye: Diarios El País, El Observador, La República; Semanarios Brecha y Búsqueda; Radio El Espectador.

Gráfico 1 |
N° de noticias 2005-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Uruguay del Observatorio Sudamericano de Defensa y FFAA.

Del gráfico surge que 2005 es el año en que el tema de defensa nacional (desdoblado en las dos agendas mencionadas) tuvo mayor repercusión política y social durante la última década. A partir de allí, y esto es lo que se quiere ilustrar, se ve la caída continua, primero muy pronunciada y luego más gradual, de las noticias dedicadas al tema. Los datos muestran que la temática de defensa nacional desde 2005 en adelante fue disminuyendo su presencia en la prensa, lo cual es un indicador de pérdida de espacio en el debate público. Esta disminución fue más marcada y continua en las noticias de la agenda histórica como se muestra en el Cuadro 1. No obstante, en el mismo cuadro se presentan los datos de las noticias excluyendo las referidas a la agenda histórica y también se ve una caída, aunque en una tendencia con más vaivenes.

90

CUADRO 1 |
N° de noticias en Informe Uruguay del Observatorio de Defensa y FFAA

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Noticias totales	1285	1102	852	703	533	571	542	487	368
Agenda histórica	788	661	385	366	292	175	185	96	59
Sin agenda histórica	497	441	467	337	241	396	357	391	309

¿Cómo interpretar estos datos? La breve y panorámica revisión cuantitativa de prensa puede inducir a pensar que el “retorno de la opacidad” está presente. El hermetismo tradicional de la cuestión militar y su alejamiento del debate público, visiblemente trastocado en 2005, pareciera estar retornando progresivamente a su cauce. Esta marca de larga dura-

ción, que se hunde en profundas raíces históricas, políticas e ideológicas, también tiene su explicación en las prácticas de los partidos políticos y la forma en que estos han tramitado la “cuestión militar”. Si estamos frente al regreso de viejas pautas de acomodación de las relaciones civiles-militares es un tema que obviamente genera discusión, la cual no será laudada aquí. Está fuera de duda que el impacto conjunto de las investigaciones y procesamientos por crímenes de la dictadura y la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional⁶ significó un punto de inflexión. Aún es difícil valorar en una perspectiva de largo plazo la magnitud de estos cambios que continúan desarrollándose. Desde una perspectiva más coyuntural parece claro que el impulso inicial ha perdido fuerza, al menos en lo que respecta al debate público sobre el tema.

Los hechos más relevantes del bienio 2013-2014

El repaso de tipo cuantitativo de la prensa evidencia un marcado descenso en el tratamiento público del tema. Al analizar más en detalle el último bienio, atendiendo a los hechos o fenómenos más importantes surgen algunos temas de relieve que deben destacarse. Por razones de espacio es imposible desarrollar en profundidad estos hechos, no obstante pueden mencionarse algunas posibles líneas de interpretación.

En primer lugar, la reestructura del Ejército Nacional (EN), proceso de cambios que por un lado busca reorganizar el despliegue de las unidades militares, y por otro, fomentar la complementariedad entre las distintas armas, ha continuado con marchas y contramarchas, explicables entre otras cosas por los intereses existentes en un área de la estructura administrativa del Estado poco habituada a los cambios. De todas formas, en 2013 las divisiones de Ejército I, II y IV ya contaban con unidades combinadas⁷.

91

En segundo lugar, la renuncia al Centro Militar del entonces Cte. en Jefe del Ejército Nacional (EN), Gral. de Ejército Pedro Aguerre, puede vincularse a este proceso de reestructura, ya que fue uno de sus principales impulsores. Asimismo, siendo el Centro Militar muchas veces la voz de los sectores militares más duros, el hecho puede relacionarse con la posición de Aguerre acerca del pasado reciente, por ejemplo cuando declaró en una conferencia de prensa al conocerse el hallazgo de los restos del Maestro Julio Castro, que “*el Ejército no encubrirá a homicidas y delincuentes en sus filas*” y revocó cualquier pacto de silencio que existiese⁸. Probablemente, ambas cuestiones tengan que ver con la renuncia, que más allá de las consecuencias prácticas inmediatas, puede ser vista en cierto sentido como un punto de ruptura. Asumiendo que las Fuerzas Armadas (FFAA) son una institución en la que los símbolos tienen mucha importancia, las señales que desde su seno emergen generan

⁶ Ley N° 18.650 aprobada en 2010.

⁷ Semanario Búsqueda 31/01/2013. Debe precisarse que se define como “unidad combinada” aquella en la que se unifican componentes de diferentes armas.

⁸ Diario La República 06/12/2011.

impactos tanto a la interna militar como en el resto de la sociedad. En ese sentido, que un Cte. en Jefe del EN renuncie a una institución de tanto arraigo en la corporación como el Centro Militar, no es un hecho menor.

En tercer lugar, la cuestión de la polémica “diplomacia militar”⁹ tuvo un nuevo capítulo en la primera mitad de 2013. El archivo en la Comisión de Defensa de Diputados (luego de haber sido aprobado en la Comisión de Defensa Nacional del Senado) de un acuerdo militar de suministros y servicios militares recíprocos con Estados Unidos (EEUU), firmado por el Ministro de Defensa Nacional, Eleuterio Fernández Huidobro y el Cte. del Comando Sur de EEUU., Gral. Douglas M. Fraser, en diciembre de 2012, disparó un fuerte debate en la interna del Frente Amplio (FA). Así, la discusión respecto a la transparencia en el tratamiento de este delicado asunto cobró relevancia pública¹⁰. Si bien no se puede analizar con detalle este tema, resulta sugerente la congelación del acuerdo de suministros y las consecuencias del debate a la interna en el FA, que se reflejaron en el programa de gobierno para el período 2015-2020, donde se denuncia el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (pilar histórico de la seguridad hemisférica promovida por EEUU), la necesidad de revisión de los acuerdos militares con EEUU, así como el rechazo explícito a la instalación de bases militares extranjeras en el Uruguay.

Por otra parte, en el ámbito de la diplomacia militar hay que destacar la reducción de las agregadurías militares en el exterior, que pasaron de 36 al asumir el gobierno del Presidente de la República, José Mujica, a 17 en julio de 2014, según informó el Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional, Jorge Menéndez, cuando concurrió a las comisiones de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Representantes¹¹.

En cuarto lugar, quizás la nota más relevante del bienio sea el decreto de Política de Defensa Nacional¹². Titulado *Un Uruguay integrado a la región y abierto al mundo*, es el documento de “*más alto nivel de gobierno que determina el proceso de planificación de la Defensa Nacional*”, según se establece en el texto del decreto. El análisis del mismo merecería un tratamiento específico que excede los límites de este trabajo, sin embargo es necesario repasar brevemente algunos aspectos del documento, remarcando la novedad que su aprobación representa en el Uruguay.

Respecto al contenido, vale mencionar de manera general por un lado la apelación a la necesidad de construir una política de Estado que trascienda los gobiernos; y por otro, el análisis de la política internacional del Uruguay, teniendo como primer ámbito el MER-

⁹ Este tema fue desarrollado en el artículo de González Guyer, Julián y Gonnet Ibarra, Diego (2012); “Políticas militares y defensa; pocas novedades, reducción de personal y aumento de salarios”. En: *Derechos Humanos en el Uruguay. Informe 2012*; SERPAJ, Montevideo, 2012.

¹⁰ Semanario Brecha 17/05/2013.

¹¹ Diario El País 21/07/2014.

¹² Decreto N° 3578/2014. Disponible en: <http://www.mdn.gub.uy/?q=dgpd-politica-defensa>

COSUR y la UNASUR, y en relación a la defensa, la atención prioritaria al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). En el texto elaborado por el Consejo de Defensa Nacional (CODENA)¹³, se presenta un análisis estratégico del contexto internacional, regional y nacional, y una prospectiva del escenario futuro (2014-2030). Dentro de ese marco se definen los intereses nacionales, los objetivos de defensa nacional, los posibles obstáculos a su consecución y finalmente los lineamientos estratégicos a seguir. Con este documento finalmente el Uruguay establece el primer escalón definido en la Ley Marco de Defensa Nacional, a partir del cual se deberá elaborar la Política Militar de Defensa que defina las misiones de las FFAA que son el elemento militar de la defensa nacional.

Con respecto a la forma deben mencionarse dos asuntos. Primero, reparar en la novedad de la participación del Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) en la elaboración del documento. En ese sentido, podría inferirse que ha sustituido la histórica influencia de los Comandos de cada fuerza en este ámbito. Segundo, queda la interrogante de cómo fue la relación entre autoridades políticas y militares en la elaboración de la Política de Defensa Nacional. Siendo una definición de carácter político y tomando en cuenta la histórica aversión de los políticos uruguayos a inmiscuirse en estos asuntos, un análisis del proceso de elaboración de esta política pública puede arrojar luz acerca del cambio o la continuidad en este sentido.

Si la Política de Defensa Nacional fue el avance más importante en lo que a legislación se refiere, es preciso marcar que otras disposiciones establecidas en la Ley Marco aun continúan pendientes, por ejemplo la reforma de la leyes orgánicas de las FFAA y de cada una de las fuerzas, la ley orgánica del Ministerio de Defensa Nacional (MDN), y el definitivo pasaje de la justicia militar a la órbita civil, que quedó paralizado en el Parlamento durante la actual legislatura. El otro avance legislativo de destaque fue a inicios de 2014, cuando el Parlamento aprobó la reforma de la educación militar y policial¹⁴ en cumplimiento de la Ley de Educación¹⁵.

En quinto lugar, otro hecho significativo es la ampliación del espacio marítimo del Uruguay. Hay que señalar que si bien esto abre nuevas posibilidades para el ejercicio de la soberanía y el goce de ciertos derechos, como lo referidos a la explotación económica, también conlleva obligaciones jurisdiccionales insoslayables. Con una Armada Nacional (AN) donde son históricos los reclamos por falta de medios para la flota y que está golpeada tras los procesamientos con prisión de varios oficiales por hechos de corrupción, se generan al menos algunas incertidumbres respecto al desafío que tiene el Estado uruguayo. El acuerdo partidario respecto a la compra de patrulleras oceánicas y los sondeos de las Naciones Uni-

¹³ El CODENA se compone de los Ministerios de Economía y Finanzas, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional e Interior, y es presidido por el Presidente de la República.

¹⁴ Ley N° 19.188.

¹⁵ Ley N° 18.437.

das (ONU) para que la AN participe más activamente en Misiones de Paz, deben valorarse en clave de esta nueva perspectiva que se abre.

Finalmente, resta analizar el presupuesto y el personal, dos variables claves (junto con los ascensos a generalato) mediante las cuales históricamente en el Uruguay las autoridades políticas han manejado la “cuestión militar”. En una perspectiva de mediana duración, que sirve como base para la interpretación de los últimos años, es preciso marcar que tras el retorno a la democracia en 1985 se constata que ambas variables han caído gradual pero sostenidamente.

Atendiendo a la variable de personal, la Ley N° 18.719 (de Presupuesto 2010-2014) autorizó a suprimir hasta 6.500 vacantes del escalafón K (personal militar) en cuatro unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional (MDN): la Dirección General de Secretaría y cada una de las FFAA (UE 01; 04; 18 y 23). En el artículo 165 de la ley se asignaron toques anuales autorizando a reducir hasta 1.500 efectivos en el ejercicio 2010, hasta 2.500 en el ejercicio 2011, hasta 1.500 en el ejercicio 2012 y hasta 1.000 en 2013. Es importante tomar en cuenta que entre 1985 y 2010 se eliminaron aproximadamente 11.500 vacantes de personal militar, por lo que la propuesta hubiera significado la mayor y más rápida reducción desde el retorno de la democracia.

En el cuadro 2 se presentan los datos correspondientes al período 2008-2013. Observando los datos de 2010-2013 se evidencia que la reducción de personal militar fue importante en 2010 y 2011, en 2012 continuó pero lejos del tope autorizado, mientras que en 2013 no sólo no se redujo sino que aumentó. Con estas cifras se puede afirmar que la reducción de personal militar en el actual período de gobierno finalmente se mantuvo dentro de la tendencia a la baja que viene desde 1985.

CUADRO 2 | N° de Funcionarios del MDN 2008-2013*

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total Inciso 03 - MDN	30.801	31.732	29.897	28.734	28.198	28.541
Esc. K “Militar”	29.174	29.948	28.199	26.897	26.058	26.356

Fuente: Elaborado por PRISFAS-ICP-FCS en base a datos de Observatorio de la Oficina Nacional de Servicio Civil.

(*) Vínculos laborales vigentes (ocupados) al 31 de diciembre de cada año. Incluye funcionarios públicos y no funcionarios públicos (becarios, pasantes, arrendamientos de obra, contratos a término Ley N° 17.556 y otros).

Respecto al presupuesto del MDN cabe señalar que la tendencia en los últimos tres años fue continuar con el descenso lento que se registra desde la vuelta a la democracia. No obstante, como se muestra en los Cuadros 3 y 4, es interesante notar que si bien en términos de porcentaje en relación al gasto público cayó año a año, en relación al PBI el presupuesto tuvo un pequeño aumento de 0,1% en 2013.

Por otra parte, debe valorarse que la proporción del presupuesto dedicado estrictamente a defensa militar difiere del total del MDN, ya que éste incluye ciertos rubros no contemplados en las definiciones internacionales sobre gasto militar¹⁶. Teniendo en cuenta esta distinción y excluyendo además las jubilaciones y pensiones militares, los datos del trienio muestran también una gradual reducción en relación al gasto público, aunque en relación al PBI en 2013, se mantuvo incambiado. Es muy pronto para evaluar si ello debe ser interpretado como una señal de que se ha llegado a un “piso” presupuestal duro de bajar o si es un fenómeno meramente coyuntural.

CUADRO 3 | Ejecución anual, como porcentaje del gasto público (Inc. 1 a 29)

	2011	2012	2013
Inciso 03 MDN	4,25%	4,03%	3,94%
Defensa excluyendo jubilaciones y pensiones militares	3,77%	3,52%	3,47%

Fuente: Elaborado por PRISFAS-ICP-FCS-UdelaR en base a datos de CGN

CUADRO 4 | Ejecución anual, como porcentaje del PBI

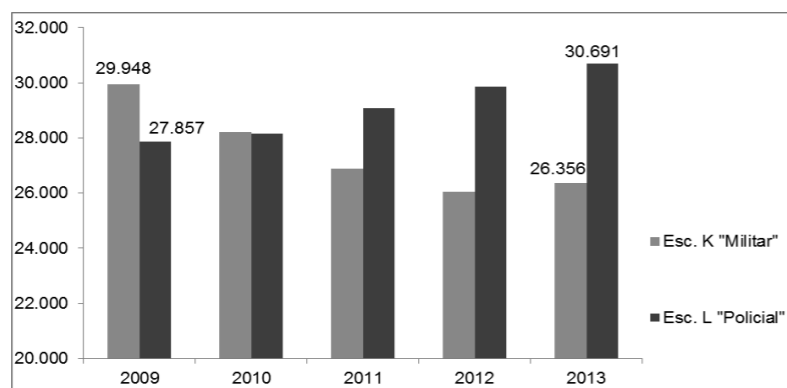
	2011	2012	2013
Inciso 03 MDN	1,05%	1,01%	1,02%
Defensa excluyendo jubilaciones y pensiones militares	0,93%	0,89%	0,89%

Fuente: Elaborado por PRISFAS-ICP-FCS-UdelaR en base a datos de CGN

¹⁶ Para un análisis más detallado del concepto de “gasto en defensa” así como sobre el volumen y composición del gasto en defensa de Uruguay ver Gonnet Ibarra, Diego (2012); “¿Cuánto gasta Uruguay en defensa?” Documento de trabajo preparado para Programa de Cooperación en Seguridad Regional – capítulo Uruguay de la Friedrich Ebert Stiftung. Versión preliminar disponible en: <http://razonesypersonas.blogspot.com/2012/09/cuanto-gasta-uruguay-en-defensa.html>

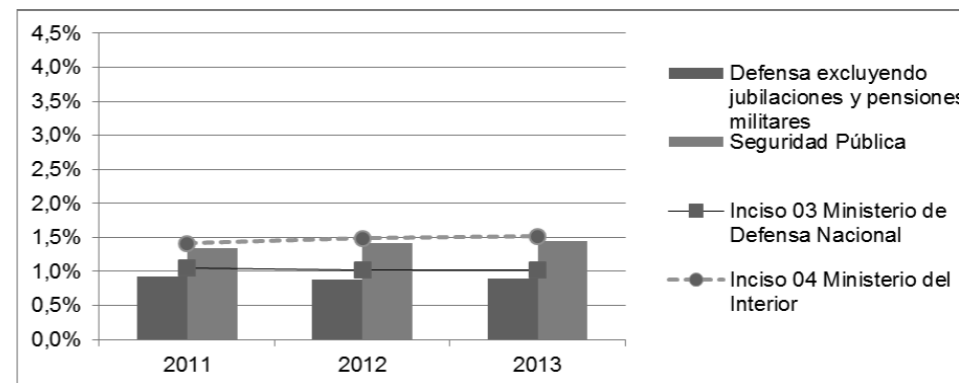
Una forma adicional de evaluar estos datos es compararlos con el personal y el presupuesto destinado a seguridad pública. En ese sentido, resulta ilustrativo recordar que en un contexto en el que según varias encuestas la inseguridad pública es una de las principales preocupaciones de los uruguayos, el Ministerio del Interior (MI) recién en 2007 superó en presupuesto al MDN y a su vez, recién en 2011 Uruguay cuenta con más policías que militares. En los Gráficos 2 y 3 se presentan los datos comparativos a la relación entre defensa y seguridad pública.

GRÁFICO 2 | N° de funcionarios policiales y militares



Fuente: Elaborado por PRISFAS-ICP-FCS en base a datos de Observatorio de la Oficina Nacional de Servicio Civil. Referencias: Vínculos laborales vigentes (ocupados) al 31 de diciembre de cada año.

GRÁFICO 3 | Gasto público en defensa, seguridad, MI y MDN, como % del PBI (2011-2013)*



Fuente: Elaborado por PRISFAS-ICP-FCS-UdelaR en base a datos de CGN.

(*) La diferencia entre Ministerio del Interior y seguridad pública se explica porque: A) no todo el presupuesto del MI es destinado a seguridad pública (Ej. Sanidad Policial es gasto en salud) y B) existen otros Ministerios que colaboran con la política de seguridad pública y reciben recursos para ello (Ej. MDN).

En resumen, si bien el personal y el presupuesto en defensa han continuado disminuyendo en estos últimos años hay que señalar tres cuestiones. La primera, que la reducción de personal fue menor a la prevista al inicio del gobierno. La segunda, que existen indicios de enlentecimiento o incluso estancamiento de la tendencia a la disminución de la asignación presupuestal del MDN, iniciada con el retorno de la democracia. La tercera, de la comparación con la seguridad pública surge como dato importante que hace muy pocos años que el Ministerio del Interior ha superado en personal y presupuesto al de Defensa Nacional. En conjunto, estas tres cuestiones muestran las dificultades de cambios en este sector de la administración del Estado. Si bien estas dificultades no son exclusivas del área de defensa, ellas podrían, al menos en parte, vincularse de la ausencia de definiciones concretas sobre política militar (estructura, despliegue y composición de las FFAA), en suma, de la falta de respuestas políticas a las preguntas básicas: ¿para qué las FFAA? y ¿qué FFAA se necesitan? El documento de Política de Defensa Nacional fue el primer paso en ese sentido.

Elecciones y defensa nacional: un no-asunto electoral

A diferencia de otras áreas de política pública que han registrado niveles de debate y confrontación mayores durante el período electoral, las cuestiones de defensa nacional se han mantenido ajenas a la lógica de este escenario naturalmente polarizador, siendo prácticamente omitidas por los presidenciables. Es así que el tema puede considerarse como un no-asunto electoral. Quizá parte de la explicación sea la coincidencia programática y la

poca relevancia que los partidos le dedican a esta política pública.

Debe señalarse que el amplio consenso político generado en el proceso de Debate Nacional de Defensa y posterior aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional tiene su correlato en las propuestas programáticas de los distintos partidos¹⁷, que coinciden en los lineamientos básicos –si bien con matices y énfasis que los diferencian en algunos puntos-. Tomados en conjunto, los partidos proponen avanzar en la implementación de la agenda de reformas que se estableció en la Ley Marco. Este hecho, si por un lado da cuenta de un importante consenso de base, también revela la percepción de dificultades o de lentitud en la implementación.

A la referida coincidencia programática, hay que agregarle una segunda, la baja relevancia del tema. Un primer indicador aproximativo para visualizar este fenómeno es el lugar que ocupa en los programas de los diferentes partidos políticos. En efecto, la defensa nacional ocupa el último o el penúltimo capítulo/tema del programa en todos los partidos. Esto no implica necesariamente una menor preocupación respecto a la temática, aunque la coincidencia resulta sugerente.

La poca relevancia dada al tema, también puede verse en el escaso espacio dedicado a la defensa nacional por los cuatro partidos con representación parlamentaria en sus programas. Medido como porcentaje del número total de páginas, el espacio a las propuestas sobre defensa nacional ocupa en promedio un 2,7%, siendo además muy similar el espacio que le dedica cada uno (el Partido Nacional (PN) es el que dedica más con un 3,3% y el Partido Colorado (PC) el que le dedica menos, con un 1,9%).

Marcadas las similitudes, resta señalar algunas diferencias importantes. Una es la que surge de la posición de los partidos respecto a la asignación de misiones a las FFAA vinculadas a las llamadas nuevas amenazas y/o en caso de catástrofes naturales y conmociones internas. La propuesta programática del PN contempla el uso de las FFAA para atender estas eventualidades (narcotráfico, terrorismo en sus diversas variantes; narco-terrorismo, fundamentalismo islámico, ciber-terrorismo, ataques biológicos a la producción agropecuaria, migraciones masivas, etc.). En cambio, el PC, el FA y el PI omiten referencias explícitas al asunto.

Un segundo tema en el cual pueden verse discrepancias relevantes es el derivado del “cruce” entre defensa y política exterior. El eje de alianzas internacionales distingue entre la posición del FA, anti-imperialista y latino/sudamericanista, de la de los partidos de

¹⁷ Para este análisis se toman en cuenta los partidos con representación parlamentaria (Partido Colorado, Frente Amplio, Partido Independiente y Partido Nacional). Los programas, en su versión PDF, fueron obtenidos de las páginas web oficiales de los partidos. Acceso 15/10/2014.

oposición, más de corte universalista. En este punto, uno de los mayores contrastes se da entre algunas propuestas del PC que fomentan una vinculación más profunda del Uruguay a la arquitectura seguridad hemisférica panamericana, con el programa del FA donde se propone una visión regional sudamericana de defensa, vinculada al marco del Consejo de Defensa Sudamericano. Asimismo, en el programa del FA se plantea la denuncia del pilar histórico de la seguridad hemisférica –el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)–, la revisión de los acuerdos militares que el Uruguay ha firmado con EEUU, y el rechazo a la instalación de bases militares extranjeras en el Uruguay.

También el tema de las Misiones de Paz de ONU puede ser visto como una diferencia, aunque de matiz. En los programas del PN y el PC se trasluce una visión muy positiva de las Misiones y se propone seguir con la experiencia, en tanto, el FA plantea explícitamente que deben estar en concordancia con la política exterior del país, lo cual puede ser interpretado como una condicionante. Otra cuestión es la necesidad de legislación y creación del Sistema Nacional de Inteligencia, que está presente solamente en los programas del PC y el PN (actualmente se encuentra en el Parlamento un proyecto de ley al respecto).

Por otra parte, también hay que señalar que cada partido tiene propuestas específicas propias. Quizá en este plano lo más relevante sean las propuestas del FA sobre la participación ciudadana en la defensa nacional. Cabe remarcar que en el actual período de gobierno el MDN estudió leyes de la década del ‘40¹⁸, donde se establecen marcos normativos al respecto.¹⁹ El PN propone por su parte la creación de un ombudsman de defensa (algo similar al Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario). En tanto desde el PC se destaca la promoción del apoyo de las FFAA a tareas de seguridad interna, aunque explicitando que esto no incluye realizar tareas de carácter policial.

En resumen, más allá de algunas diferencias importantes, las muy escasas menciones de los candidatos a la defensa nacional, la coincidencia sobre la necesidad de implementación de la Ley Marco, la similitud en los dos indicadores aproximativos (posición y espacio en el programa), parecen confirmar la noción de la defensa nacional como un no-asunto electoral. Esta situación también da una imagen que podría considerarse de “armonía programática”. A pesar de ello, hay que advertir que algunas de las diferencias marcadas son profundas, en particular las vinculadas a la política exterior. Así, se abre la pregunta sobre los límites de este ambiente de armonía partidaria en torno a la defensa nacional.

A modo de cierre

Del breve análisis de la agenda de políticas de defensa en el último bienio y de las propuestas programáticas de los partidos en la campaña electoral, surgen algunas conclusiones.

¹⁸ Ley de Instrucción Militar (N° 9.943), de Defensa Pasiva del País (N° 10.171) y Orgánica Militar (N° 10.050)

¹⁹ Semanario Búsqueda 09/05/2013.

La primera es la gradual pérdida de presencia del tema en el debate público y la presunción de que ello podría ser síntoma del retorno a una pauta de larga duración en la historia uruguaya de las relaciones civiles-militares. La segunda es la importancia de la aprobación de la Política de Defensa Nacional, que supone el primer escalón para la definición política de para qué las FFAA y qué FFAA necesita el Uruguay. La tercera es la relativa “armonía programática” evidenciada en la campaña electoral y la coincidencia partidaria en la necesidad de implementación de la Ley Marco de Defensa Nacional, lo cual puede ser visto como un gran consenso de base, pero también como muestra de la lentitud en la concreción del amplio paquete de reformas del sector.

Como hipótesis a futuro se plantea que un avance en la implementación de la Ley Marco en el sentido de la toma de decisiones políticas concretas puede romper este consenso partidario. Como en la mayoría de las áreas de política pública, las políticas concretas generan posicionamientos contrapuestos. Algunas diferencias profundas que subyacen, principalmente las derivadas del “cruce” con la política exterior, pueden ser los puntos de fricción más importantes. Así, los límites del consenso estarían vinculados al gobierno político efectivo de los militares. Por otra parte, no hay que desatender que una profundización en la implementación de la ley también afectaría intereses corporativos de unas FFAA acostumbradas históricamente a gozar de amplios niveles de autonomía.



©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

Tropas uruguayas en Haití

Efraín Olivera Lerena¹

Haití tiene una superficie que no llega a ser el doble de la de Paysandú. En esa tierra empobrecida –que en otros tiempos fuera la colonia más rica de Francia- sobreviven más de once millones de personas, de las que un 80% son analfabetas.

En 1804, fue Haití el primer país de América Latina que se declaró independiente, pero no fue solo eso: abolió la esclavitud que era legal y aceptada en todos los países de América. Nada fue fácil, ni el pasar de ser esclavos a gobernantes, ni el tener a más de medio mundo en contra. Francia, para reconocer la independencia de Haití le impuso una astronómica indemnización y un bloqueo a la exportación de azúcar que llevó a que se tuviera que llegar a una agricultura de subsistencia del tipo africano.

¹ Miembro fundador de SERPAJ Uruguay. Participó en múltiples misiones de observación internacional entre ellas: elecciones en el Estado de Chiapas, México; frontera Ecuador-Colombia y Manta; Haití; Referéndum por el Tratado de Libre Comercio (TLC) Costa Rica - EEUU en Costa Rica; Honduras tras el golpe de Estado contra Manuel Zelaya.

Con el pretexto de cobrar otras deudas, en 1915 el país fue invadido por marines de Estados Unidos, los que mantuvieron la ocupación por diecinueve años. Y no fue la única vez que lo hicieron.

A partir de 1957, y durante veintinueve años, Haití soportó la dictadura de los Duvalier, padre e hijo, sin que al mundo se le ocurriera intervenir.

No ocurrió lo mismo cuando en 2004, Jean-Bertrand Aristide, quien fuera el primer presidente elegido por una mayoría importante de votantes, fue derrocado. Hubo intervención de Estados Unidos, Francia y Canadá. Aristide fue llevado al exilio en un avión de Estados Unidos. Esto se parece muchísimo a lo sucedido cinco años después en Honduras, con el derrocamiento del presidente constitucional Manuel Zelaya.

Casi enseguida el Consejo de Seguridad de la ONU creó la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití) destinando 6.700 efectivos militares y 1.622 agentes de policía. En 2010 la suma de contingentes autorizados llegó a 13.331. Un 70% de los uniformados procede de América Latina, siendo Brasil el país que más ha aportado, seguido por Uruguay.

Un año después del derrocamiento de Aristides, en 2005, se produjo la visita de una Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití, integrada por veinte personas representantes de organizaciones de ocho países, la que fue encabezada por Adolfo Pérez Esquivel y Nora Cortiñas. Entre los participantes había dos miembros de SERPAJ Uruguay. Se realizaron decenas de entrevistas a representantes de movimientos y organizaciones de base, a personas de organizaciones sociales y religiosas, a autoridades del gobierno nacional, representantes de la OEA, ONU, etc.

En su informe final² la Misión dice que se encontró *“con un país saqueado y prácticamente sin estado, con un pueblo que está sometido a la violencia estructural, social e institucional y que vive actualmente entre la angustia y la incertidumbre, la exclusión y la desintegración social y política. Los contrastes son de tal magnitud, de empobrecimientos y olvidos intencionados, que duele al pensamiento y en el alma, ver un país devastado sin piedad y con total impunidad por gobiernos corrompidos que traicionaron las aspiraciones del pueblo y por los intereses económicos, políticos y militares ajenos al bienestar de la población, en particular Estados Unidos y Francia y sus socios, sean ellos haitianos o de otra procedencia”*.

Uno de los tantos entrevistados por la Misión fue el comandante de todas las fuerzas militares, el General brasileño Augusto Heleno quien expresó: *“Soy un extranjero, no tengo derecho a inmiscuirme...No hay solución militar, podemos estar treinta años y no pasará nada. La gente no tiene para comer y la criminalidad es baja”*³.

Han pasado nueve años desde el Informe y de las declaraciones del jefe militar de la

² “Haití: Soberanía y Dignidad”. Informe final de la Misión Internacional de Investigación y Solidaridad con Haití; 3 al 9 de abril de 2005. Disponible en: http://www.papda.org/IMG/pdf/Rapport_final.pdf

³ Ídem.

MINUSTAH. Si borráramos las fechas, increíblemente o no, a grandes rasgos ambos casos podrían ser hechos de hoy.

En Haití, en los últimos años han ocurrido lamentables fenómenos naturales, como lo fue el tremendo huracán tropical de 2008 y el terremoto de 2010, que dejó más de 250.000 muertos y un millón de damnificados. Muchos de ellos, no sabemos cuántos, siguen sobreviviendo en precarias condiciones.

Un fenómeno no natural ha sido el surgimiento del cólera, que es una enfermedad que no existía en el país. Ella llegó traída por fuerzas de la MINUSTAH, las que por lo menos por desidia y falta de respeto al pueblo haitiano la diseminaron en corrientes de agua. Por su causa han muerto más de 9.000 personas y enfermado unas 700.000. La ONU no se ha hecho responsable por el daño causado por sus tropas. Ban Ki-moon, su Secretario General ha dicho: *“Se necesitan U\$S 2.200 millones para el Plan Nacional de Eliminación del Cólera de diez años iniciado en 2012 y apenas se consiguieron fondos por el 10%”*⁴.

Estas carencias contrastan con el altísimo costo del mantenimiento de la MINUSTAH, que si bien se ha reducido un tanto, sigue siendo importante. Para el ejercicio 2014-2015, las Naciones Unidas han aprobado un presupuesto de U\$S 500:080.500.

El Senado de Haití ha votado dos veces por unanimidad, el retiro de la MINUSTAH; la última fue en mayo de 2013 cuando se votó que un año después no deberían quedar tropas extrajeras en el país. El Senador Moïse Jean-Charles ha dicho: *“Cuando un país mantiene tropas en otro sin que este último lo quiera se está ante una ocupación”* y ha agregado que según encuestas realizadas⁵, el 89% de la población quiere el retiro de las tropas.

Las tropas extrajeras han sido acusadas de diversos desmanes “naturales” en cualquier situación de ocupación militar. Puede mencionarse los casos de violaciones a mujeres, niñas, niños y hombres en los que quienes las perpetran, no son juzgados en Haití sino que son trasladados a sus países de origen, donde se supone serán enjuiciados.

Luego de diez años de establecida la MINUSTAH, con el enunciado propósito de estabilizar a Haití y lograr una mayor vigencia de los derechos humanos, a pesar de haber desplegado a miles de uniformados por todo el territorio y haber gastado más de U\$S 6.000:000.000, no ha logrado resultados notoriamente relevantes. Se confirma pues, que no hay soluciones militares para los problemas sociales.

Como latinoamericanos o simplemente humanos, la situación de Haití debiera ser suficiente para conmovernos; pero además somos uruguayos/as, es decir ciudadanos/as de un país que es el segundo en aportar el mayor número de tropas a la MINUSTAH.

Acá en Uruguay, en diciembre de 2013 el Poder Ejecutivo envió un mensaje a la Asamblea General planteando la permanencia de las tropas –que en ese momento estaban constituidas por 953 efectivos militares- hasta el fin de 2014. En abril de ese año se retiraría el 33% de ellas. Sin perjuicio de lo anterior *“el P.E. podrá en cualquier momento dentro de los*

⁴ Fuente: “Llamado urgente de ONU y el BM para combatir el cólera en Haití”; El Telégrafo de Guayaquil, 9/10/14.

⁵ Fuente: Declaraciones efectuadas por Moïse Jean-Charles en Montevideo, en octubre 2013.

plazos de las prórrogas previstas, por decisión fundada, reducir el número de los efectivos desplegados e incluso preceder al retiro total de los mismos”⁶.

Dos meses antes, el Presidente Mujica había confirmado a la prensa que de no mediar elementos que lo convencieran de una posición distinta de las autoridades haitianas sobre la convocatoria a renovar la Cámara de Senadores, la decisión uruguaya era retirar las tropas de Haití. La resolución se tomaría en un plazo de noventa días. Mujica señaló que si de él dependiera, Uruguay ya habría salido de Haití y que no sería una “guardia pretoriana” si no se respetara un proceso democrático. En diciembre de este año, el Poder Ejecutivo deberá mandar al Parlamento un nuevo mensaje sobre el destino de las tropas en Haití; sería deseable que dicho mensaje propusiera su retiro.

En Uruguay existe una movilización para que dicho retiro se efectivice. Está constituida por varias organizaciones sociales como la Coordinadora para el Retiro de las Tropas, el PIT-CNT, la Fundación Vivían Trías y el SERPAJ. También la Universidad de la República se ha pronunciado oficialmente en el mismo sentido⁷. Hay dos exdiputados que renunciaron a sus cargos para mantener la coherencia con lo que entendieron como principios irrenunciables⁸.

Es de público conocimiento que las Fuerzas Armadas de los países que participan en Misiones de Paz reciben muy importantes sumas de dinero de las Naciones Unidas por lo que el retiro de las tropas afectaría sus finanzas, pero que no tendría que ser un obstáculo para la toma de una decisión adecuada.

El 26 de octubre de 2014 el gobierno haitiano postergó las elecciones legislativas y municipales que debían haberse realizado ese mismo día y no anunció una nueva fecha, a pesar que esas elecciones ya tenían un retraso de tres años⁹.

Parecería que es hora de tomar decisiones y pensar de qué otras formas, que no sean las que se han aplicado, se puede apoyar un proceso que encamine a Haití hacia una mayor e integral vivencia de los derechos humanos.

⁶ Fuente: Noticias Uruguay; LARED21.

⁷ Ver: <http://www.fhuce.edu.uy/index.php/destacados/3297-haiti-udelar-acompana-demanda-de-retiro-de-tropas>

⁸ Los diputados frenteamplistas Guillermo Chifflet, en 2005 (ver: <http://www.espectador.com/politica/57254/el-diputado-guillermo-chifflet-renunci-a-su-banca-por-el-env-o-de-tropas-a-haiti>) y Esteban Pérez, en 2012 (ver: <http://www.vtv.com.uy/esteban-perez-renuncia-a-la-banca/>)

⁹ Ver: <http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/martelly-buscara-que-se-celebren-elecciones-pronto-tras-postergar-las-de-hoy/20141026/nota/2479089.aspx>

La participación política de las mujeres y la ley de cuotas en las elecciones 2014¹

Niki Johnson²

Este artículo ofrece una reflexión sobre el estado de situación de los derechos políticos de las mujeres en Uruguay en el año 2014, a partir de una evaluación de la aplicación de la llamada ley de cuotas (Nº. 18.476) en las elecciones internas de junio 2014 y las elecciones nacionales de octubre 2014. Sin duda, la aplicación de esta ley, que requiere que todos los partidos políticos incluyan candidatos de ambos sexos en cada terna (3 lugares) de sus listas electorales, representa un hito en la historia del reconocimiento y protección de los derechos políticos de las mujeres uruguayas, en particular cuando se tiene en cuenta el limitado acceso de las mujeres a la representación parlamentaria en las tres décadas del período post-dictadura³. Su implementación, entonces, representa un avance en tanto implica el reconocimiento de una desigualdad sustantiva en el ejercicio efectivo de los derechos políticos de las mujeres y la necesidad de tomar medidas temporales de acción afirmativa para revertir esta situación. No obstante, como se demostrará a continuación, tanto la particular formulación de la propia ley, como la manera en que los partidos uruguayos la han aplicado en la práctica hacen que su impacto sea bastante acotado.

El texto de la ley

La aprobación de la ley 18.476 en abril 2009 constituyó un avance importante en el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el país al suscribir en 1981 la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por su sigla en inglés), la Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia de la Mujer de Naciones Unidas en 1995 y los Consensos de Quito (2007) y Brasilia (2010). También representó un aggiornamento respecto a la mayoría de los países de la región: entre 1991 y 2000 12 países latinoamericanos aprobaron leyes de cuotas y para 2009 cuatro países habían adoptado el criterio de paridad para la conformación de las candidaturas parlamentarias⁴.

¹ Este artículo recoge resultados parciales del proyecto de seguimiento electoral, en convenio con Cotidiano Mujer y con financiación del Fondo Holandés para el Liderazgo y las Oportunidades de las Mujeres (FLOW).

² Doctora en Ciencia Política, Coordinadora del Área Política, Género y Diversidad del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

³ Desde las elecciones de 1984, en las cuales ninguna mujer fue electa como titular al Parlamento, la tasa de mujeres electas como titulares al Parlamento nunca ha alcanzado un 15%.

⁴ Ver Nélica Archenti y María Inés Tula, *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires, Heliasta, 2008; Niki Johnson con Cecilia Rocha y Marcela Schenck, *Hacia una democracia paritaria: La representación política de las mujeres*, Montevideo, Cotidiano Mujer, 2013.

La inclusión de un mandato de posición (se debe aplicar la cuota en cada terna en toda la lista de candidatos titulares y suplentes) y el establecimiento de una sanción por incumplimiento (la no inscripción de la lista de parte de las autoridades electorales) aumentan considerablemente el potencial impacto de la ley. No obstante, la ley representa una anomalía en las leyes de este tipo en el mundo, en tanto interpreta la temporalidad de las medidas de acción afirmativa en referencia a un plazo de finalización fijado a priori: mientras que la cuota se establece como un mecanismo de aplicación permanente para las elecciones internas, para las elecciones parlamentarias y departamentales se aplica en 2014/2015 por única vez.

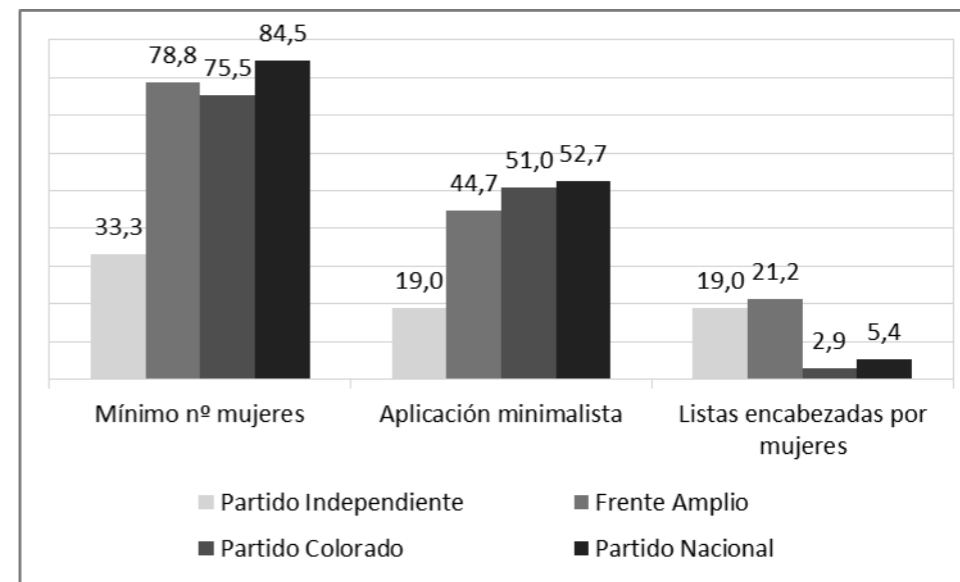
Aplicación de la cuota en las elecciones internas, junio 2014

Para evaluar la aplicación de la cuota en las elecciones internas, se toma como universo de análisis las candidaturas de mayor relevancia en términos de acceso real al poder: las hojas de votación que ganaron cargos en los Órganos Deliberativos Nacionales (ODN) de los cuatro partidos con representación parlamentaria: Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN), Partido Colorado (PC) y Partido Independiente (PI). Además, ya que los resultados de las elecciones internas muestran que, salvo contadas excepciones, en la gran mayoría de los casos solo son electos uno o dos convencionales nacionales por hoja de votación, se consideran únicamente las primeras tres ternas (9 lugares) de cada lista. Para analizar cómo los partidos uruguayos aplicaron la cuota, se definieron los siguientes indicadores:

1. listas que incluyen la mínima cantidad de candidatas mujeres permitida por ley (una por terna);
2. listas que hacen una aplicación minimalista de la cuota (además de incluir una sola mujer en cada terna, la ubican siempre en el tercer lugar);
3. listas encabezadas por una mujer.

Como se observa en el gráfico 1, en los tres partidos grandes más de las tres cuartas partes de sus hojas de votación incluían la mínima cantidad de candidatas requerida para cumplir con la ley, y alrededor de la mitad de sus hojas evidencian una aplicación minimalista de la cuota. En cambio, la mayoría de las hojas ganadoras del PI se alejan bastante de estas tendencias minimalistas: solo un tercio incluyen la cantidad mínima de candidatas mujeres y menos de un 20% ubican a ellas en el último lugar de la terna. En cuanto al tercer indicador –listas encabezadas por mujeres– el FA y PI tienen un desempeño parecido con alrededor de un 20% de sus listas con cabeza femenina, mientras que en los otros dos partidos estas listas son una franca minoría: menos de un 3% en el caso del PC y menos del 6% del PN.

Gráfico 1: Aplicación de la cuota en las primeras tres ternas de las hojas ganadoras al ODN, por partido (porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de las hojas de votación de las elecciones internas 2014 proporcionados por la Corte Electoral.

Aunque estos datos indican que en la mayoría de los casos los sectores partidarios tienden a hacer lo mínimo necesario para cumplir con los requisitos legales sobre la presencia de candidatas en sus listas, representan una leve mejora respecto a la aplicación de la cuota en las elecciones internas de 2009, en las cuales más del 90% de las hojas del FA y PN y más del 80% de las hojas del PC llevaban el mínimo número de candidatas permitida⁵. Respecto a la proporción de listas encabezadas por mujeres, cabe señalar que, mientras que en el caso del PI las 4 hojas ganadoras que están encabezadas por mujeres responden a cuatro candidaturas diferentes, en el FA las 28 hojas ganadoras con cabeza femenina corresponden a solamente 9 candidaturas femeninas⁶. Finalmente, en contraste con la leve tendencia generalizada en las elecciones internas de 2014 a ampliar la presencia de candidatas mujeres en las listas, el FA registra un aumento de unos siete puntos porcentuales en la aplicación minimalista de la cuota.

⁵ Niki Johnson y Verónica Pérez, *Representación (s)electiva. Una mirada de género a las elecciones uruguayas 2009*, Montevideo, ONU Mujeres-Cotidiano Mujer-ICP/FCS, 2010, p. 47, gráfico 7.

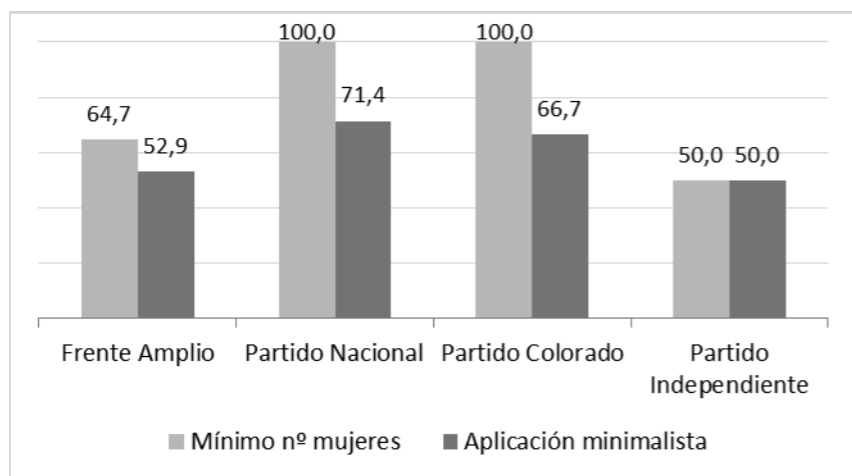
⁶ En gran medida esto se debe a que las 17 listas ganadoras del Espacio 609 llevaban en el primer lugar a la senadora Lucía Topolansky.

La cuota en las elecciones parlamentarias, octubre 2014

Para evaluar la aplicación de la cuota en las elecciones al Senado y a las 19 circunscripciones de la Cámara de Representantes, se consideran los mismos indicadores que para las elecciones internas, aplicados también a aquellos lugares de las listas que se puede considerar salibles. En el caso del Senado éstos serían los primeros 6 lugares en la lista, mientras que en la Cámara de Representantes varían en función de la magnitud del distrito electoral (el número de bancas en disputa). Así para el distrito grande de Montevideo (41 bancas), se consideran los primeros 9 lugares en la lista; para el distrito mediano de Canelones (15 bancas), los primeros 3 lugares; y para el resto de los 17 departamentos del interior se considera únicamente el primer lugar en la lista.

Si miramos primero cómo se aplicó la cuota en las listas al Senado (gráfico 2), se observa que –salvo en el caso del PI– sigue siendo mayoritaria la tendencia a incluir el mínimo número de candidatas permitido por ley y también el patrón de aplicación minimalista.

Gráfico 2:
Aplicación de la cuota en las primeras dos ternas de las listas al Senado, por partido

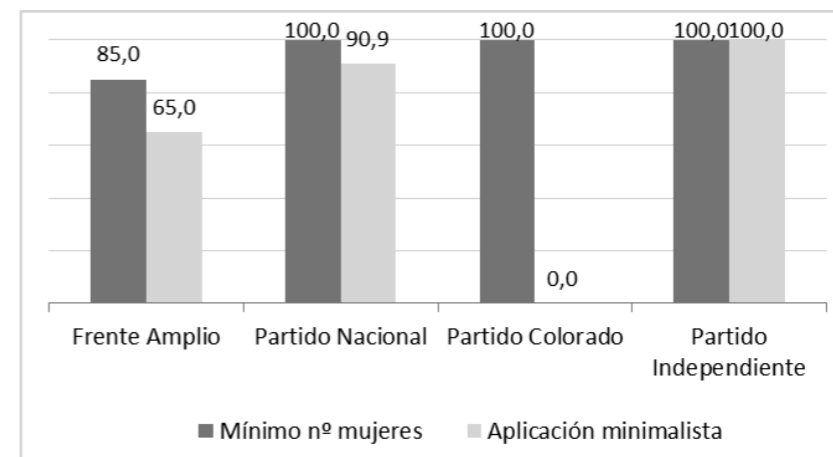


Fuente: elaboración propia en base a datos de las hojas de votación de las elecciones parlamentarias 2014 proporcionados por la Corte Electoral.

Estas tendencias se exacerban en la oferta electoral al distrito mediano de Canelones en la Cámara baja (ver gráfico 3), aunque ninguna de las dos listas presentadas por el PC en este departamento hicieron una aplicación minimalista, mientras que el peor desempeño lo tiene el PI, a diferencia de la configuración de sus listas al Senado.

Gráfico 3:

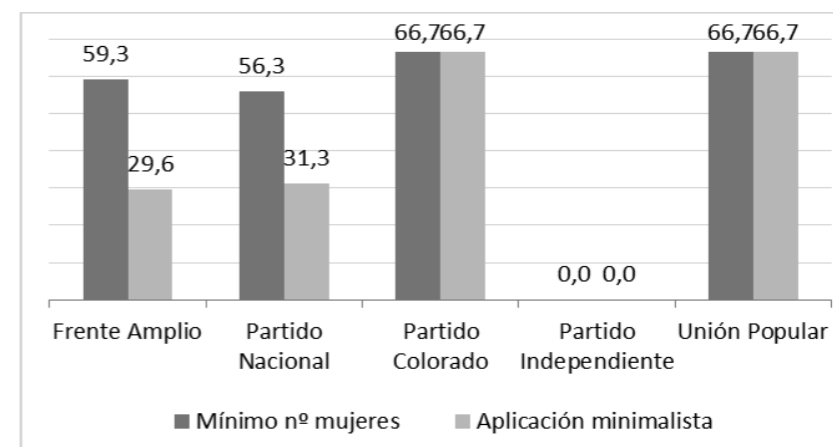
Aplicación de la cuota en la primera terna de las listas a la Cámara de Representantes en el departamento de Canelones, por partido



Fuente: elaboración propia en base a datos de las hojas de votación de las elecciones parlamentarias 2014 proporcionados por la Corte Electoral.

En Montevideo (gráfico 4), con varias bancas más en disputa, hay una disminución de la tendencia minimalista, aunque en todos los casos menos el PI se mantiene la tendencia a incluir solo el mínimo número de candidatas mujeres.

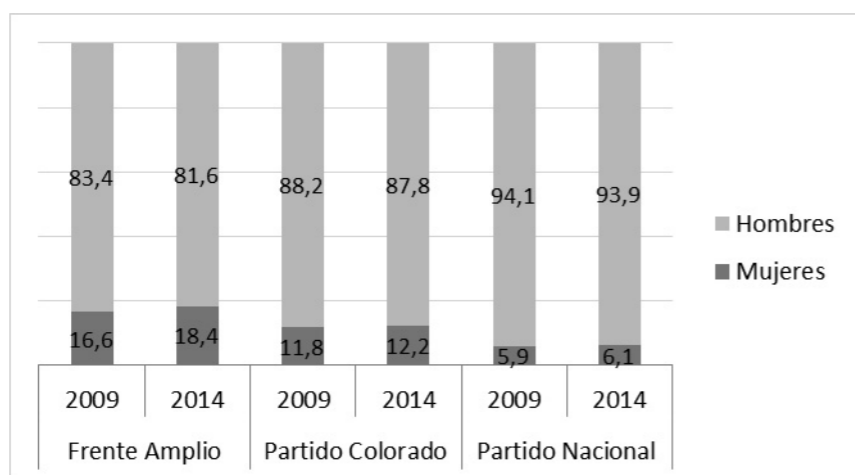
Gráfico 4: Aplicación de la cuota en las primeras tres ternas de las listas a la Cámara de Representantes en el departamento de Montevideo, por partido



Fuente: elaboración propia en base a datos de las hojas de votación de las elecciones parlamentarias 2014 proporcionados por la Corte Electoral.

Finalmente, si comparamos el porcentaje de listas encabezadas por hombres y mujeres en los departamentos chicos del interior del país en estas elecciones, se nota que ningún partido llega a un 20% de cabezas de lista femeninas, con diferencias significativas entre los tres partidos que ganaron representación en estos distritos, siendo el performance del FA el mejor (18,4%) y el del PN el peor (6,1%). Además, el gráfico 5 muestra que la aplicación de la cuota no impactó en la composición por sexo de la oferta electoral en estos departamentos, con un aumento muy limitado –entre 0,2 y 1,8 puntos porcentuales– en la proporción de mujeres cabeza de lista entre 2009 y 2014.

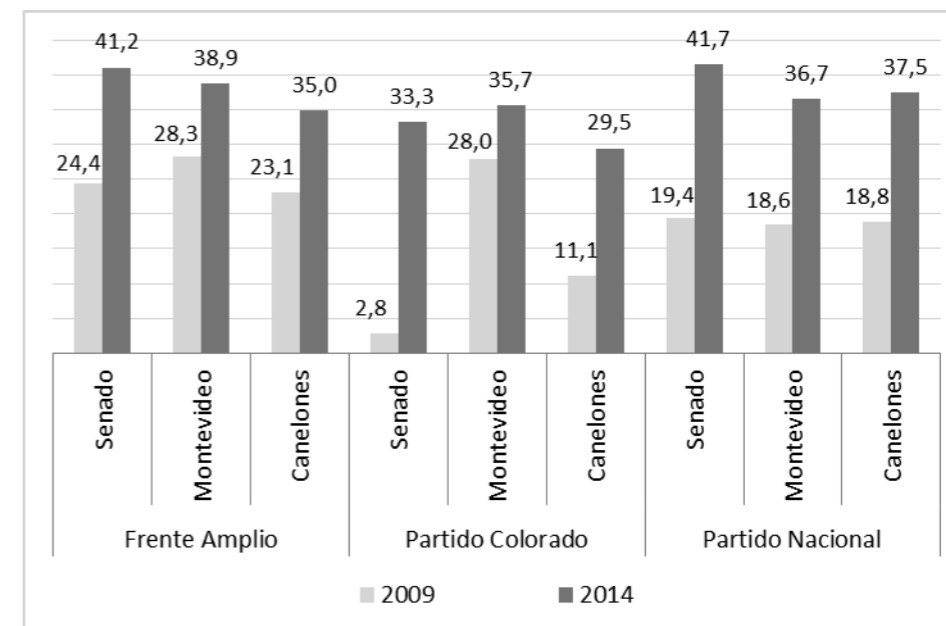
Gráfico 5:
Porcentaje de listas a la Cámara de Representantes encabezadas por hombres y mujeres en los distritos chicos del interior, por partido, elecciones 2009 y 2014



Fuente: elaboración propia en base a datos de las hojas de votación de las elecciones parlamentarias 2014 proporcionados por la Corte Electoral.

En cambio, si comparamos el porcentaje de mujeres que aparecían en los primeros lugares de las listas en 2009 y en 2014 en los otros tres casos, se advierte el mayor impacto de la aplicación de la cuota (gráfico 6).

Gráfico 6:
Porcentaje de mujeres en los primeros lugares de las listas al Senado y a la Cámara de Representantes (Montevideo y Canelones), por partido, elecciones 2009 y 2014



Fuente: elaboración propia en base a datos de las hojas de votación de las elecciones parlamentarias 2014 proporcionados por la Corte Electoral.

El impacto de la cuota en la composición por sexo del Parlamento

A pesar de la mayor presencia de candidatas mujeres en los primeros lugares de las listas al Senado, y a la Cámara de Diputados en Montevideo y Canelones, la aplicación de la cuota tuvo un impacto bastante limitado en cuanto a aumentar la presencia femenina en los órganos electos. En parte esto se debe a determinadas características del sistema electoral y del sistema de partidos uruguayos, pero también a la continuada resistencia de los dirigentes masculinos a ceder lugares.

Donde mayor impacto tuvo la cuota fue en el Senado, con un total de nueve mujeres proclamadas electas como titulares por la Corte Electoral (ver Tabla 1), cinco más que en 2009. El mayor impacto de la cuota en este ámbito es el resultado de la combinación entre ser una única circunscripción nacional y tener un bajo índice de fraccionamiento (las bancas se reparten entre un número menor de listas).

Tabla 1:
Mujeres electas como titulares al Senado, por partido

	Total bancas	Nº mujeres	% mujeres
Senado	30	9	30,0
Frente Amplio	15	5	33,3
Partido Nacional	10	3	30,0
Partido Colorado	4	1	25,0
Partido Independiente	1	0	0,0

Fuente: elaboración propia en base a las proclamaciones de la Corte Electoral.

No obstante, a pesar de este auspicioso resultado, es probable que en febrero 2015 asuman bancas en el Senado 7 y no 9 mujeres. Una de las senadoras electas es Mónica Xavier, quien a su vez desde 2012 ejerce la presidencia del FA. Dado que el Plenario del FA resolvió que dicho cargo fuera incompatible con el ejercicio de otro cargo político de representación sectorial, Xavier se vio obligada a renunciar a su banca en el Senado cuando asumió como Presidenta del FA, acción que tendrá que reiterar ahora, dado que su mandato presidencial sigue vigente hasta 2016. Y su suplente en el Senado es varón.

La otra senadora electa que es muy probable que renuncie es Graciela Bianchi, que ocupó el tercer lugar de la lista tanto al Senado como a la Cámara de Diputados por Montevideo en la hoja de votación 404 de Lacalle Pou, siendo ambos lugares salibles. Ante la imposibilidad de ocupar dos bancas a la vez, Bianchi necesariamente deberá renunciar a una de ellas, y en ambos casos su suplente es varón. Dado que se sabía de antemano que los dos lugares que ocupaba Bianchi eran salibles, su doble candidatura se puede ver claramente como una manera de trampear la ley, sin directamente incumplirla (las candidaturas múltiples son permitidas bajo la ley electoral uruguaya). Es más, casi un mes y medio antes de la elección se anunció en varios medios de prensa la intención de que Bianchi renunciara a su banca en el Senado para dejar lugar a uno de los hombres de confianza de Lacalle Pou.

En la Cámara de Representantes el impacto de la cuota será menor. La Corte Electoral proclamó a 18 mujeres electas como titulares, tres más que en 2009.

Tabla 2:
Mujeres electas como titulares a la Cámara de Diputados, por partido

	Total bancas	Nº mujeres	% mujeres
Cámara de Diputados	99	18	18,2
Partido Colorado	13	4	30,8
Frente Amplio	50	11	22,0
Partido Nacional	32	3	9,4
Partido Independiente	3	0	0,0
Asamblea Popular	1	0	0,0

Fuente: elaboración propia en base a las proclamaciones de la Corte Electoral.

No obstante, de esas 18 hay dos (sin incluir a Bianchi) que también fueron electas como titulares al Senado y seguramente asumirán la banca en la Cámara Alta: Verónica Alonso, del PN, y Marta Montaner, del PC. En el caso de Alonso su suplente en Diputados es varón, pero no así en el caso de Montaner, cuya hermana Susana asumirá en su lugar en la Cámara baja. Por lo tanto el número de mujeres que asumirán bancas en esta Cámara en febrero será 17.

Reflexiones finales

El análisis de la aplicación de la cuota en las elecciones internas y parlamentarias de 2014 muestra que persiste una resistencia importante de parte de las personas –generalmente dirigentes varones– que controlan el proceso de armado de las listas a incluir a candidatas mujeres en lugares salibles. Esto se refleja no solo en la predominancia de una aplicación minimalista de la cuota, sino también en algunos casos en un manejo de las candidaturas femeninas que derivará –sin ser ilegal– en la renuncia de mujeres electas a favor de sus suplentes varones.

La obligatoriedad de que la legislatura resultante de estas elecciones estudie y evalúe la aplicación de la cuota (artículo 5º de la ley 18.476) plantea la posibilidad de no solo extender la aplicación de la cuota por más ciclos electorales, sino también de mejorar el mecanismo utilizado. Efectivizar el derecho político de las mujeres a ser electas en pie de igualdad con los hombres requiere garantizar el acceso de las mujeres ya no a las listas, sino a los cargos, ya sea adoptando un criterio de paridad como requisito de inclusión de candidatos/as de ambos sexos, o definiendo la obligatoriedad de que titulares y suplentes sean del mismo sexo. Pero sobre todo lo que se requiere para alcanzar a futuro la “participación equitativa de ambos sexos” en el Parlamento uruguayo, que es lo que constituye el objetivo de la ley 18.476 (artículo 1º), es la voluntad política de la dirigencia política masculina.

Derecho de Petición reclamando transparencia en elección de Ministros de la Suprema Corte de Justicia

En representación de más de 130 organizaciones, el día 20 de octubre de 2014, una delegación constituida por la Dra. Marina Morelli Núñez (Mujer Ahora), la Dra. Gianella Bardazano (IELSUR), y la Dra. Tania Da Rosa (CAinfo), fueron las encargadas de difundir en conferencia de prensa el documento que contiene una Petición a la Asamblea General, que fuera presentado formalmente ese mismo día.

Se definió que era un buen momento para presentar la petición debido a que pronto deberían dejar sus cargos tres de los cinco ministros de la Suprema Corte. El ejercicio del derecho de Petición de rango constitucional, tiene por objetivo la participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas en el proceso parlamentario de elección de los/as Ministros/as de la Suprema Corte de Justicia. Uno de los principales fundamentos es que de acuerdo a los principios y estándares internacionales en materia de independencia judicial, la transparencia en los procesos de selección de las y los integrantes de los máximos órganos judiciales, resulta esencial para afirmar la independencia de este Poder.

Es así entonces que la elección de los integrantes del máximo órgano judicial no puede quedar sometida ni ser el producto final de una negociación política de los partidos con representación parlamentaria.

Las organizaciones piden que se forme una comisión especial bicameral que reciba tanto las propuestas de quienes se postulen, (acompañadas de los respectivos curriculum vitae), como los listados de magistrado/as del Poder Judicial y Ministerio Público y Fiscal que accederían al cargo vacante en virtud de su antigüedad para el caso de no obtenerse la mayoría constitucionalmente exigida para la designación del cargo.

Asimismo se solicita “que esa información sea puesta a disposición de la ciudadanía, que se evalúen los méritos de las propuestas, que se escuche a los representantes del Poder Judicial, del Ministerio Público y Fiscal, de los operadores jurídicos calificados y de la sociedad civil organizada, y que la comisión elabore un informe final que sea elevado a la Asamblea General”¹, cuyos integrantes luego tomarán la decisión con todos los insumos recogidos.

Entre los valores que encarna este petitorio están la independencia y fortaleza del sistema de justicia, la transparencia, la participación, y la objetividad en la elección de magistrados/as.²

¹ Ver <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/10/sin-secretismos/>

² Para ampliar la información véase: <http://www.cainfo.org.uy/wp-content/uploads/2014/10/INFORME-PETICI%C3%93N-ANTE-LA-ASAMBLEA-GENERAL.pdf>

Donaciones ilegales para la campaña electoral Hallazgos periodísticos a partir del uso de una aplicación de transparencia

Equipo de Sudestada¹

Las ilegalidades estaban allí, documentadas pero de alguna manera encriptadas en archivos farragosos que si bien se podían ver en la web de la Corte Electoral, no eran realmente abiertos. Es que una cosa y otra no son lo mismo.

Sin desconocer el esfuerzo de varios sectores del gobierno por transparentar información de los organismos públicos, es un hecho que la amplia mayoría de los contenidos publicados en la red se encuentran en formatos que no permiten la reutilización de los datos mediante un proceso de recopilación y almacenamiento automático (scraping).

Las declaraciones juradas de los partidos políticos respecto de la financiación de sus campañas electorales para las votaciones de 2009 se encontraban, la mejor de las veces, en formatos PDF cuando no se trataba de escaneo de hojas escritas a máquina o hasta con letra manuscrita.

Esto inhibe la posibilidad de captar la información de manera sencilla, automática a fin de verificar en forma exhaustiva y eficaz si se violó o no la ley que regula el financiamiento de los partidos y de sus campañas electorales (Ley N° 18.485).

Sudestada creó una aplicación web y móvil llamada “¿Quién paga? La ruta del dinero en la campaña electoral”² a fin de transparentar esa información de tal manera que cualquier persona pueda acceder a los datos y ejecutar búsquedas sistematizadas para saber, por ejemplo, quiénes son los donantes, cuánto dinero brindaron, a qué partidos, entre otras varias posibilidades.

¹ Pablo Alfano, Walter Pernas y Fabián Werner; ver: sudestada.com.uy. Medio de comunicación fundado el 6 de mayo de 2014. Se dedica al periodismo de investigación, periodismo de datos y apuesta a la transparencia.

² Ver: <http://www.sudestada.com.uy>. Datos. ¿Quién Paga?



Para ello debió nutrir la base de datos de la herramienta informática con los nombres, cifras, rubros y otros contenidos que aparecían en los archivos publicados por la Corte Electoral, pero que no eran reutilizables. Por esa razón, el trabajo debió realizarse a mano y no en forma automática. Pero la labor dio sus frutos.

116

A partir del uso de la aplicación, Sudestada realizó investigaciones periodísticas que dejaron al descubierto diversas violaciones a la ley de partidos políticos: donaciones de empresas que tenían prohibido otorgar dinero para las campañas electorales al ser concesionarias o adjudicatarias de obra pública, flagrantes excesos en los topes de montos fijados para donaciones anónimas a los partidos, sectores o candidatos.

Habían pasado cinco años desde los comicios de 2009. Las violaciones estaban allí, pero faltaba descubrirlas. Y eso fue posible gracias a la creación de “¿Quién Paga? La ruta del dinero en la campaña electoral”, herramienta que en los próximos meses incorporará a su base de datos las declaraciones juradas de las elecciones de octubre y noviembre de 2014 para verificar si en estas últimas votaciones también se cometieron ilegalidades por parte de los partidos políticos, de las empresas u otros donantes.

Primera investigación

Bajo el título “El negocio de los mecenas electorales”, Sudestada publicó el 15 de agosto de 2014 su primera investigación sobre el financiamiento de la campaña de 2009.

Contó que poderosas empresas concesionarias de obra pública violentaron la ley de

partidos políticos cuya sanción es la prohibición de volver a ser adjudicatarias de licitaciones estatales, entre otras de índole monetaria.

Se trata de Puertas del Sur, dirigida por Eduardo y Martín Eurnekian, y de Techint SA, comandada por Paolo Rocca, todos millonarios argentinos que explotan negocios en Uruguay. Sudestada también dejó al descubierto que luego de tales donaciones esos grupos económicos se beneficiaron de millonarias exoneraciones fiscales.

Se empleó la aplicación ¿Quién paga? La ruta del dinero en la campaña electoral para confirmar que los Eurnekian y la empresa Tenaris Global Service SA –subsidiaria del Grupo Techint–, realizaron donaciones para la campaña electoral del año 2009, las que estaban vedadas por la Ley N° 18.485 que regula el financiamiento de los partidos políticos.

De acuerdo a la documentación presentada por los propios partidos ante la Corte Electoral, Eduardo Eurnekian apoyó con 560 mil pesos a la fórmula presidencial del Frente Amplio (FA), mientras que su sobrino Martín también contribuyó a la dupla Mujica-Astori con otros 560 mil pesos. Además, donó 416 mil pesos para la fórmula del Partido Nacional (PN), y 53.770 para la del Partido Independiente (PI). También contribuyó con el Partido Colorado (PC), pero en este caso lo hizo en beneficio específico del sector Propuesta Batllista, al que le otorgó 200 mil pesos.



117

Por su parte, Tenaris Global Service SA repartió el dinero en partes iguales entre las dos fórmulas presidenciales con posibilidades de ganar la elección: 416 mil pesos para la del FA y la misma cantidad para la del PN (Lacalle-Larrañaga).



Luego de la elección, tanto Puertas del Sur, como Tenaris y Techint fueron beneficiadas con exoneraciones fiscales por decenas de millones de dólares, según pudo comprobar Sudestada. Y los grupos de Eurnekian y Rocca volvieron a ganar jugosas licitaciones públicas en diversos rubros que les redituaban sustanciosas ganancias³.

118

¿Cómo fue violada la ley?

El Capítulo IV de la Ley N° 18.485 establece las “Prohibiciones y sanciones”. Con ese marco, el artículo 45 señala que *“los partidos políticos o sus sectores internos o listas de candidatos no podrán aceptar directa o indirectamente (...) contribuciones o donaciones de empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas”*. La empresa Puertas del Sur es la concesionaria del Aeropuerto de Carrasco y de su Terminal de Cargas. La licitación de la obra pública fue adjudicada en 2005; la familia también había ganado la licitación del Aeropuerto de Laguna del Sauce.

El concepto de “Concesión de obra pública” divulgado por el sitio oficial Compras Estatales es el siguiente: *“Ejecución y explotación de una obra pública por un tercero, quien se cobra de los usuarios de la obra pública, como forma de financiar el costo de la obra”*. Fundamenta que en estos casos la *“Administración no dispone de recursos (el costo inicial de la inversión lo asume el concesionario)”*, y aquella *“se compromete a mantener la ecuación econó-*

³ Ver: <http://www.sudestada.com.uy>. Investigación: *El negocio de los mecenas electorales*.

mico-financiera al concesionario (de forma de asegurarle la recuperación de la inversión por lo menos)”.

El concesionario paga un canon al Estado para explotar la obra terminada durante cierta cantidad de años. El documento “Transición de gobierno 2009-2010” firmado el 29 de diciembre de 2009 por el entonces presidente Tabaré Vázquez, sostiene: *“Canon de la concesión a Puertas del Sur del Aeropuerto Internacional de Carrasco (...). El monto recaudado de 2005 al primer semestre 2009 fue de U\$S 18:550.000. La concesión al mismo grupo empresarial del aeropuerto de Laguna del Sauce no es onerosa”*.

Techint ya mantenía varios contratos con el Estado, por ejemplo para el “Refuerzo estructural del pavimento en el tramo de Ruta 18 entre Arroyo del Oro y Vergara”, licitación adjudicada por el Poder Ejecutivo el 26 de mayo de 2008. Pero tres meses antes de la elección nacional, la empresa de Rocca había sido la elegida por el Estado para encargarse de la realización del saneamiento en el departamento de Maldonado.

Por resolución “N° 945/09 del 22/VII/09, se adjudicaron las obras de la Licitación Pública Internacional N° 1393 ‘Construcción de las Obras de Tratamiento y Disposición Final de Efluentes del Sistema Maldonado– Punta del Este’ al ‘Consorcio Techint – Montec – Belfi’ para la ‘ejecución de los Rubros de conducciones, emisario terrestre y subacuático y obra civil de las siete estaciones de bombeo’, recuerda una resolución de OSE firmada por el directorio el 27 de diciembre de 2013.

Techint se hizo así de 553,4 millones de pesos (24 millones de dólares, según valores de la época), más suministros por otros 9,1 millones de dólares. Luego donó los 416 mil pesos para la campaña electoral del FA y lo mismo para la del PN. Lo hizo a través de Tenaris Global Service SA, cuya dirección en Uruguay es la misma que la de Techint SA: La Cumparsita 1373. Pero además, Tenaris figura como subsidiaria de Techint en el sitio oficial de este grupo económico dirigido por Rocca.

119

Las sanciones a los partidos y a los donantes

El artículo 46 de la Ley N° 18.485 establece que *“los partidos políticos, sectores internos o listas de candidatos que contravengan las disposiciones establecidas en la sección anterior”*, en la que se encuentra la prohibición de recibir contribuciones o donaciones de empresas concesionarias o adjudicatarias de obras públicas, *“serán sancionados con una multa equivalente al doble del monto de la donación o contribución ilícitamente aceptada o del gasto no registrado”*.

Explica que *“dicho monto podrá ser descontado de los derechos de reposición de los gastos de campaña que pudieren corresponder por su participación en comicios nacionales o departamentales y en las elecciones internas, así como de aquellos fondos a los que pudieren acceder por*

la aplicación del artículo 39 de la presente ley”, es decir del pago del Estado a cada partido por voto recibido en la elección nacional.

“Los donantes serán sancionados con una multa cuyo monto podrá ser entre dos y diez veces el valor de lo ilícitamente donado”, sostiene la ley. Esto significaría entre 1,1 y 5,6 millones de pesos para Eduardo Eurnekian. Su sobrino debería pagar entre 2,4 y 12,3 millones de pesos. Mientras que Rocca tendría que desembolsar entre 1,7 y 8,3 millones de pesos.

Pero además, la Corte Electoral debe comunicar al “órgano estatal que haya concedido el servicio o adjudicado la obra, el cual atendiendo al interés del Estado”, deberá: “si se tratare de obra, determinar que en el futuro la empresa, o ésta y sus directivos responsables, no serán tenidos en cuenta para nuevas adjudicaciones”. Y si “se tratare de concesión de servicio, declararla precaria o extinguida dentro de los ciento ochenta días de recibida la comunicación de la Corte Electoral”, sin perjuicio del pago de las multas. De acuerdo al artículo 49, las sanciones “serán aplicadas por la Corte Electoral, la cual procederá de oficio o por denuncia fundada de parte”.

Segunda investigación

El 18 de setiembre de 2014 Sudestada tituló: “Anónimos e ilegales: 87 violaciones a la ley al declarar donativos innominados”⁴.

La investigación verificó que los tres principales partidos que participaron de las elecciones nacionales de octubre de 2009 incurrieron en numerosas violaciones a la ley de partidos políticos N° 18.485 que sus propios legisladores habían aprobado cinco meses antes, según las declaraciones presentadas ante la Corte Electoral, que fueron analizadas mediante la aplicación «Quién Paga».

⁴ Ver: <http://www.sudestada.com.uy>. Investigación: *Anónimos e ilegales: 87 violaciones a la ley al declarar donativos innominados*.



Solo en lo que refiere a los límites máximos que pueden recibir de manera anónima (alrededor de 8 mil pesos) la ley fue violentada por el Frente Amplio, el Partido Nacional y el Partido Colorado en 85 ocasiones, entre un total de 824 donaciones innominadas recibidas. A estas se suman los casos de la Asamblea Popular y el Partido Independiente que declararon donativos que también exceden el monto máximo aunque aseguran que responden a recaudaciones por ventas de rifas y bonos de colaboración.

En total, los cinco partidos políticos uruguayos aceptaron 40.812.274 pesos sin declarar quiénes fueron sus donantes, lo cual equivale a un 7,17 por ciento de los 461.247.360 pesos que recibieron todos sumados. A fines de octubre de 2009, estos montos equivalían a 1.957.423 dólares y 22.122.175 dólares respectivamente.



Si bien ni el Frente Amplio, ni el Partido Nacional ni el Partido Colorado superaron el porcentaje máximo permitido de donaciones anónimas en relación al total de su recaudación (la ley establece que deberá ser menor al 15 por ciento), fueron numerosas las irregularidades que cometieron si se analizan los montos de las donaciones anónimas de manera individual.

122

La colectividad que alcanzó el mayor porcentaje de donativos innominados fue el Partido Colorado (11,85 por ciento) en 77 donaciones diferentes. De ellas, 51 superaron el monto permitido por la ley. El donativo anónimo más cuantioso alcanza los 2,5 millones de pesos y fue declarado por el sector Vamos Uruguay en Maldonado (aseguró que el ingreso se produce por venta de rifas o bonos). El segundo alcanza un total de 1.945.000 pesos y es un préstamo recibido por la fórmula presidencial integrada por Pedro Bordaberry y Hugo de León, la que declaró todos sus ingresos de modo innominado.

En segundo lugar en porcentaje está el Partido Nacional (6,23%) en 26 donaciones distintas, 24 de las cuales no respetan los límites legales. El donativo más alto llega a los 2.253.896 pesos y fue declarado como un préstamo por el sector Alianza Nacional en Canelones. En segundo lugar aparece un evento de recaudación de fondos que alcanzó los 869.520 pesos del mismo sector encabezado por Jorge Larrañaga en Montevideo.

En tercer lugar en el comparativo de porcentajes está el Frente Amplio (5,84%), aunque el análisis del total de los donativos innominados ofrece varias particularidades. Por ejemplo, de las 719 donaciones anónimas que recibió el partido de gobierno 706 son pequeños montos que van de 5 a 3.520 pesos provenientes de venta de artículos de propaganda. En

este partido la donación anónima de mayor monto es colectiva y alcanza los 6.387.220 en un evento de recaudación organizado por la Corriente de Acción y Pensamiento, el sector que encabeza el actual ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro. La segunda es una donación individual recibida por el Movimiento de Participación Popular, encabezado en aquel momento por José Mujica, que llegó a los 3.916.195 pesos.

Denuncia e investigación de la Corte Electoral

Una vez publicadas las investigaciones de Sudestada, la organización Uruguay Transparente, capítulo uruguayo de Transparencia Internacional, realizó una denuncia ante la Corte Electoral a fin de que investigue y sancione a quienes corresponda en caso de verificar la información aportada en los artículos periodísticos.

El organismo pasó el caso a la Comisión de Asuntos Electoral, que debe presentar un informe al plenario de la Corte, el que adoptará una decisión de fondo. Por razones de prioridad, en medio de una nueva campaña electoral, la resolución se adoptará luego del balotaje del 30 de noviembre de 2014, según contó a Sudestada el presidente del organismo, José Arocena.

No obstante, un informe elevado por el Departamento de Contaduría a la Comisión de Asuntos Electorales certificó que los datos presentados en los artículos periodísticos respecto de montos, donantes y beneficiarios de las donaciones son correctos y se corresponden con los datos oficiales de las declaraciones juradas de los partidos políticos archivadas en la Corte Electoral. Y que los topes de donaciones anónimas eran de 7993 pesos para la primera vuelta de las elecciones nacionales de 2009, y de 7999 para el balotaje.

123

Sudestada halló 87 casos que superaban esos montos, lo que puede ser verificado por el lector usando la aplicación *¿Quién Paga?* La ruta del dinero en la campaña electoral, disponible en sudestada.com.uy.

Visita del Relator Especial sobre la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión de Naciones Unidas

En mayo de 2013, invitado por el gobierno, Frank La Rue, Relator Especial de Naciones Unidas para la Protección y la Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, realizó una visita a Uruguay para informarse sobre la elaboración del marco normativo para los servicios de comunicación audiovisual y el proceso de transición hacia la Televisión Digital en nuestro país.

La Rue mantuvo una reunión de trabajo en el Ministerio de Relaciones Exteriores con los ministros Luis Almagro, Ricardo Ehrlich y Roberto Kreimerman.

La agenda de la visita de Frank La Rue incluyó conferencias académicas en el Ministerio de Educación y Cultura sobre Derecho a la Verdad y sobre regulación de medios y libertad de expresión en la sede de la Asociación de la Prensa Uruguaya y la Universidad Católica, reuniones con representantes de Instituto Nacional del Adolescente del Uruguay (INAU), Unesco y Unicef -en función de conocer el proceso participativo de elaboración de recomendaciones para la regulación de medios y niñez-, una reunión especial de trabajo con el Ingeniero Miguel Brechner, presidente del Plan Ceibal y un encuentro con el Instituto Nacional de Derechos Humanos en el Parlamento.

Realizó otra visita el septiembre de 2013, donde se entrevistó además con el Presidente José Mujica.

En julio de 2014 el Relator volvió al país, y participó en una charla sobre “Libertad de expresión y regulación de medios para la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes” organizado por la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD) en la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU).

Sobre el proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual afirmó que *“la democracia de un país necesita de la democratización del uso de los medios”* y expresó que *“no debería retrasarse la discusión ni la aprobación [de este proyecto] porque se pierde el momento, la energía y los dos años de consulta y de debate”*.¹

¹ <http://www.infoycom.org.uy/2014/07/un-empujoncito/>



©rebelArre - Colectivo de fotografía militante / www.rebelartc.info

Libertad de expresión, acceso a la información pública y política de comunicación Reporte 2013-2014

CAINFO¹

En la última década Uruguay avanzó de manera significativa en la adecuación de su legislación interna con los estándares del sistema interamericano en materia de libertad de expresión. Son ejemplos de ello la aprobación de reformas importantes como las leyes de Radiodifusión Comunitaria, la de Acceso a la Información Pública y la despenalización de los delitos de comunicación, así como el avance de la discusión parlamentaria del proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (LSCA) y la implementación de la transición a la Televisión Digital Terrestre (TDT).

Sin embargo todavía persisten algunas áreas en las que el país no ha logrado avanzar en el terreno normativo: un ejemplo de ello es la ausencia de una ley que establezca reglas claras y transparentes para la asignación de la publicidad oficial o una que regule el área de las telecomunicaciones. Asimismo persisten algunas prácticas institucionales y privadas que implican amenazas para la libertad de expresión de periodistas –sobre todo en medios del interior- así como signos de la existencia de una voluntad gubernamental en avanzar en la implementación de sistemas de vigilancia electrónica que pueden poner en riesgo la privacidad de la población.

Los medios sin ley

El proceso de elaboración de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

¹ Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública; artículo elaborado por Fabián Werner, José Imaz Breijo y Tania da Rosa.

(LSCA) se inició en 2010 con la convocatoria de un Consejo Técnico Consultivo (CTC) con amplia participación de empresarios, academia y sociedad civil, que sentó las bases para la elaboración de un borrador que después de una larga elaboración ingresó al Parlamento en 2013.

A pesar del alto nivel de acuerdo logrado en el CTC el proyecto de ley enfrentó una fuerte resistencia de los sectores empresariales y los partidos de oposición, al tiempo que recogió un amplio respaldo desde la sociedad civil tanto nacional como internacional, y de los relatores especiales para la libertad de expresión de la OEA y la ONU. Finalmente, con los votos de la bancada oficialista, el proyecto de ley logró la media sanción en la Cámara de Representantes en diciembre de 2013, aunque el texto contiene cambios significativos al texto original que fueron cuestionados desde las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la Coalición por una Comunicación Democrática (CCD).

Durante su tratamiento en la Comisión de Industria (ya en el año electoral) se logró que se rectificara la mayoría de esos artículos cuestionados y que el proyecto se aprobara por mayoría en Comisión pocos días antes del inicio del receso parlamentario previo a las elecciones nacionales. Al momento del cierre de esta publicación (31 de octubre) todavía está vigente el compromiso asumido por el gobierno de aprobar el proyecto en el Parlamento antes de finalizar el año y ya se han conocido pronunciamientos de representantes del oficialismo en la línea de honrar ese compromiso².

La Coalición ha reafirmado que la aprobación de la LSCA supone la oportunidad histórica de derogar una ley de radiodifusión sancionada en dictadura, y aprobar una legislación bajo estándares de libertad de expresión y comunicación democrática, que incluye garantías para el ejercicio de la libertad de expresión, medidas anti-concentración, la promoción de la producción nacional y el respeto al derecho de las audiencias, entre otros aspectos.

Vaivenes de la TV digital

El llamado a operadores para los nuevos servicios de Televisión Digital Terrestre (TDT) se hizo para los tres sectores (privado comercial, privado comunitario y público). En el caso del sector comercial el proceso sufrió postergaciones y cambios que beneficiaron a los actuales operadores de televisión analógica de todo el país. Los empresarios obtuvieron una frecuencia digital con un nivel de exigencia mucho menor que sus competidores y sin necesidad de que fuera evaluada su propuesta por la Comisión Honoraria Asesora Independiente (CHAI) y sin audiencia pública.

Más allá de los cuestionamientos a varios aspectos del proceso, la apertura a la competencia en el sector comercial (en el que se otorgaron dos nuevas licencias), el fortaleci-

miento del sector público con nuevas señales digitales otorgadas a la Televisión Nacional tanto en Montevideo como en los demás departamentos del país y la llegada del sector comunitario a la televisión son hechos a destacar que generan nuevas expectativas, tanto por la generación de nuevas oportunidades laborales en el sector como por la posibilidad de una mayor pluralidad de voces.

También se otorgó una señal para el sector comunitario (aspecto que se analiza más adelante) y una para la Intendencia de Montevideo. En el interior del país se otorgaron frecuencias para el sector público a 12 intendencias que presentaron proyectos y en el caso del sector comercial se declararon desiertos varios llamados en distintas localidades tanto para actuales como para nuevos operadores.

Uno de los desafíos de la transición de la televisión analógica a la digital es culminar ese proceso en 2015, tal como estaba previsto, y para que eso resulte exitoso el Estado deberá jugar un papel fundamental para garantizar la efectiva democratización de las comunicaciones. Para ello se deben definir políticas de acceso a los equipos “set box” a fin de que vastos sectores de la población en situación de vulnerabilidad social o económica puedan acceder a la televisión digital, ya sea mediante subvenciones o entrega gratuita del equipamiento. Estas experiencias ya se han llevado a cabo en otros países y es la única forma de que los avances tecnológicos también impliquen progresos democráticos que favorezcan la inclusión social.

Radiodifusión comunitaria

En cuanto a los medios comunitarios, lentamente continúan los llamados a interesados en operar emisoras de Frecuencia Modulada (FM). Desde la aprobación de la Ley en diciembre de 2007, en todo el país ya suman 70 permisos otorgados a Asociaciones Civiles y más de 80 al Ministerio de Educación y Cultura, de los cuales 65 ya son gestionados por grupos de personas de forma compartida.

Asimismo, en octubre de 2014 se aprobó por el Poder Ejecutivo, en cumplimiento de la Ley N° 18.232, la reserva del espectro para emisoras comunitarias en la banda de FM para todo el país. Sin embargo, si bien la ley no limita la potencia de las frecuencias a asignar, la administración incumple el espíritu y la letra de la ley al establecer limitaciones tanto en la potencia (30 Watts) como en la altura de la antena (30 metros). Vale aclarar que en algunas zonas de frontera se autorizaron ampliaciones de potencia por interferencias con emisoras de países vecinos.

Si bien a siete años de aprobada la Ley se han desarrollado algunas políticas de promoción para la compra de equipos, se han destinado fondos concursables para producciones de audio y video, se realizaron talleres de capacitación y se montó una oficina de asesoramiento, estas medidas todavía son insuficientes para consolidar el sector y propiciar su de-

² “Quedan sueños por cumplir”. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/10/quedan-suenos-por-cumplir/>

sarrollo, por lo que se considera necesario que estas políticas de promoción continúen y se profundicen a fin de garantizar la sustentabilidad a mediano y largo plazo de los proyectos comunitarios.

Respecto al llamado a interesados a operar un canal comunitario de Televisión Digital Terrestre (TDT) para el área metropolitana, se presentaron dos propuestas, una que nucleaba a varias organizaciones empresariales y la otra de la central de trabajadores (PIT-CNT). El llamado fue cuestionado por la Coalición por una Comunicación Democrática (CDC) por el alto nivel de exigencias, lo que hacía muy difícil que organizaciones que no tuvieran un gran porte como el PIT-CNT (que finalmente resultó adjudicatario de la licencia), se pudieran presentar.

Esto llevó a que desde la Coalición se solicitara al Poder Ejecutivo que se otorgara una frecuencia de TDT al Ministerio de Educación y Cultura para que fuera utilizada de manera compartida por pequeños proyectos que habían quedado fuera del llamado. El pedido fue contemplado por el gobierno pero todavía la medida no fue instrumentada.

Libertad de expresión

Los avances registrados en el plano normativo se han visto frecuentemente amenazados por distintas prácticas institucionales a nivel de los diferentes poderes del Estado.

En ese escenario, en los últimos meses el país ha visto aumentar la cantidad de pronunciamientos del Poder Judicial que amenazan la libertad de expresión así como el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Por un lado, esto se traduce en la citación de periodistas por parte de algunos magistrados en procesos judiciales, con el objetivo de impedirles el ejercicio de su profesión³, exigirles que revelen la identidad de sus fuentes de información⁴ o someterlos a procesos por difamación por publicar denuncias contra funcionarios públicos⁵.

Estos hechos demuestran que si bien el país se encuentra en términos comparativos entre los más libres de la región para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, todavía existen temas que son motivo de preocupación para las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los derechos humanos.

Entre ellos puede mencionarse también el manejo de la publicidad oficial, tema que

3 “APU condena pronunciamiento judicial que implica censura previa”, disponible en: <http://www.apu.org.uy/destacada/apu-condena-pronunciamiento-judicial-que-implica-censura-previa/>

4 “APU planteó a Suprema Corte de Justicia su preocupación por citación de periodistas para que revelen sus fuentes”, disponible en: <http://www.apu.org.uy/institucional/comunicados-apu/apu-planteo-a-suprema-corte-de-justicia-su-preocupacion-por-citacion-de-periodistas-para-que-revelen-sus-fuentes/>

5 “APU expresa preocupación por juicio contra periodistas de El Eco de Nueva Palmira”, disponible en: <http://www.apu.org.uy/noticias/prensa/apu-expresa-preocupacion-por-juicio-contra-periodistas-de-el-eco-de-nueva-palmira/>

fue nuevamente objeto de debate en el período preelectoral, con acusaciones de la oposición respecto al mal manejo por parte de las empresas estatales. Sin embargo, más allá de estas acusaciones, hasta la fecha ninguno de los partidos políticos -ni el actual partido de gobierno ni quienes critican el mal manejo de la publicidad oficial desde la oposición- han avanzado en sancionar una propuesta legislativa. Desde la sociedad civil el Grupo Medios y Sociedad presentó en 2009 una iniciativa que perdió estado parlamentario sin que fuera aprobada.

Si bien esta discusión tiene como centro la asignación de la publicidad oficial a nivel del gobierno central, también hay que señalar de manera especial el manejo discrecional y arbitrario que se realiza de la pauta oficial en las intendencias departamentales, especialmente en el interior del país. Allí se han denunciado casos de uso de estos recursos para beneficiar medios de comunicación afines a los gobiernos locales y son frecuentes los casos en los que los recursos públicos se utilizan como forma de “premios y castigos”, según el tratamiento que la prensa otorga a las autoridades.

A fin de superar esta discusión de manera definitiva, es necesario avanzar en una regulación que le dé transparencia al uso de la pauta publicitaria oficial a través de la exigencia de explicitar los criterios por los cuales el Estado utiliza los recursos públicos. Actualmente las empresas públicas utilizan el mecanismo de contratar agencias, lo que no garantiza una distribución democrática de la publicidad oficial ni la utilización de criterios transparentes para su adjudicación. Este sistema se adoptó en los últimos gobiernos para superar el modelo anterior en el que primaban los intereses políticos de los directores de las empresas, pero se pasó a otro en el que la distribución de la publicidad depende de los intereses comerciales de las agencias.

Telecomunicaciones

La expansión de Internet y los avances tecnológicos que ha registrado el país en los últimos años, entre ellos la distribución de computadoras entre estudiantes y docentes de enseñanza pública, la extensión de la red de fibra óptica al hogar o el avance de la telefonía celular, no han tenido sin embargo un correlato en la discusión o aprobación de normas regulatorias.

Mientras en países de la región se registran avances en esta materia, como en el caso de Brasil con el Marco Civil de Internet o en el de Chile con la Ley de Neutralidad, en Uruguay todavía no se habilita una discusión para analizar con una visión crítica estos avances y fijar las pautas para su desarrollo.

Un debate sobre este punto debería incluir, de manera necesaria y urgente, la adopción de medidas para prevenir el uso abusivo de los prestadores de servicios de Internet, tanto en las tarifas como en la calidad de estos servicios, garantizar la neutralidad de la red, evitar la concentración, garantizar los derechos de las personas en relación a las telecomunicaciones, establecer pautas para el manejo de los datos personales de los usuarios, poner límites a las

posibilidades de vulnerar la privacidad de las personas mediante el uso de tecnologías para la vigilancia de las comunicaciones en Internet, responsabilidad de intermediarios, derechos de autor en Internet, delitos informáticos, entre otros temas de actualidad.

Acceso a la información pública

La novedad más importante desde 2013 a la fecha en torno al marco regulatorio del derecho de acceso a la información pública en Uruguay, es la reforma parcial de la Ley N° 18.381, introducida por la Ley N° 19.178 de 27 de diciembre de 2013. La ley introdujo las siguientes modificaciones a la norma que había sido aprobada en 2008:

- agregó una nueva causal de reserva, por la cual los organismos podrán clasificar información cuando su divulgación pueda *“afectar la provisión libre y franca de asesoramientos, opiniones o recomendaciones que formen parte del proceso deliberativo de los sujetos obligados, hasta que sea adoptada la decisión respectiva, la cual deberá estar documentada”*.
- estableció legalmente que la clasificación de información deberá hacerse como regla en el momento en que la información se genere; sin embargo, habilitó a los organismos públicos a reservar excepcionalmente la información en el momento en que se efectúa el pedido. Se estableció que en este caso, la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), tendrá la potestad de solicitar que se desclasifique la información siempre que considere que no se ajusta a derecho. Este organismo en todo momento *“podrá tener acceso a la información clasificada para evaluar la regularidad de su clasificación”*;
- incorporó con estatus legal, la llamada *“prueba de daño”*, disposición que ya estaba contemplada en el Decreto Reglamentario (232/2010) pero no por ley, y garantía para la clasificación de información que en la práctica pocos organismos públicos la respetaban;
- agregó un literal al artículo 21 de la ley que detalla los cometidos de la UAIP, estableciendo por vía legal que el organismo podrá *“solicitar al sujeto obligado la desclasificación de la información que hubiere sido clasificada sin ajustarse a los criterios de clasificación establecidos en la presente ley”*.

La reforma se originó a partir de una iniciativa enviada al Parlamento por el Poder Ejecutivo en el marco del Proyecto de Rendición de Cuentas. El texto remitido al Parlamento fue observado por un conjunto de organizaciones de la sociedad civil de Uruguay y la región, por contener disposiciones que limitaban el acceso a la información pública⁶. Asimismo, la Institución Nacional de Derechos Humanos consideró que la redacción dada

⁶ CAInfo: “Organizaciones de la sociedad civil de Uruguay abren página web para sumar adhesiones a pedido de consulta y cambios al proyecto de reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública”, disponible en: <http://www.cainfo.org.uy/2013/07/organizaciones-de-la-sociedad-civil-de-uruguay-abren-pagina-web-para-sumar-adhesiones-a-pedido-de-consulta-y-cambios-al-proyecto-de-reforma-a-la-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

por los artículos propuestos por el Poder Ejecutivo, ampliaban notoriamente la potestad discrecional de los organismos para negarse a brindar información, y que varias disposiciones de la reforma planteada violaban el principio de no regresividad⁷. A pesar de estos pronunciamientos el texto enviado por el Poder Ejecutivo sufrió modificaciones regresivas al pasar por la Cámara de Diputados⁸.

Finalmente, luego de un importante trabajo de incidencia implementado desde la sociedad civil en defensa del derecho de acceso a la información pública, el Senado retiró la reforma de la Rendición y propuso estudiarla en la comisión de Educación y Cultura. En esa instancia CAInfo y demás miembros del Consejo Consultivo de la UAIP propusieron en Comisión, el texto que finalmente fue sancionado. Aunque CAInfo y otros miembros del Consejo Consultivo eran partidarios de discutir una reforma integral a la ley –y no sólo los aspectos que habían sido planteados inicialmente desde el Poder Ejecutivo y por la Cámara de Diputados–, la decisión de los legisladores del oficialismo de seguir adelante con la reforma –para lo cual contaba con los votos requeridos para la aprobación–, determinó al Consejo a presentar una propuesta alternativa, procurando mantener los estándares internacionales en materia de acceso a la información.

En cuanto al proceso de implementación de la Ley durante 2013 y 2014, el órgano de control, la UAIP, ha continuado desarrollando cursos de capacitación para funcionarios públicos y se ha avanzado por parte de los organismos, en la designación de sus responsables de transparencia activa y pasiva. No obstante, CAInfo ha planteado que la falta de existencia de un observatorio sobre el cumplimiento de la ley y la falta disponibilidad de datos estadísticos sobre la implementación de la misma, dificultan la tarea de monitoreo sobre el grado de cumplimiento de la norma a nivel de todos los sujetos obligados.

Un claro desafío que permanece vigente, refiere a fortalecer la difusión del derecho para que las personas puedan ejercerlo. Según datos divulgados por la UAIP, tres de cada cuatro personas no conocen aún la existencia de la Ley de Acceso a la Información Pública.

Otro reto implica garantizar que la clasificación de información por parte de los sujetos obligados se haga en cumplimiento de los estándares internacionales y de las disposiciones de la ley y el decreto reglamentario. Un estudio publicado por CAInfo en 2013⁹ reveló la falta de invocación y observación de las excepciones legales en la reserva de información y estableció que *“apenas en uno de cada diez expedientes que se declaran reservados, los organismos públicos realizan la prueba de daño, que implica la obligación de explicar el daño*

⁷ Informe de la INDDHH, disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/Informe-INDDHH-sobre-Modificaci%C3%B3n-de-los-Art.-9-y-21-de-la-Ley-No.-18.381-de-17-de-octubre-de-2008-5.8.13.pdf>

⁸ CAInfo: “Peor la enmienda que el soneto”, disponible en: <http://www.cainfo.org.uy/2013/08/peor-la-enmienda-que-el-soneto/>

⁹ CAInfo, *Información reservada: los archivos clasificados del Estado*, disponible en: http://www.co-reo.com.uy/otrosdocumentos/pdf/noticias/informecainfo_informacionreservada.pdf

inminente que puede sufrir el interés legítimo que el Estado quiere proteger al no permitir que esa información sea pública”¹⁰.

En cuanto a la transparencia activa, el monitoreo que ha continuado realizando CAinfo -a través del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL)-, da la pauta que si bien la ley ha impactado positivamente en la cantidad de información que los organismos públicos hacen disponible proactivamente, aún persisten muchos desafíos para que todos los sujetos obligados cumplan con las obligaciones de transparencia activa que señalan la ley y el decreto reglamentario¹¹.

Un avance registrado en el período 2013-2014 en torno a la agenda del acceso a la información pública y gobierno abierto, es la aprobación del segundo Plan de Acción Uruguay 2014-2016¹², en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Este segundo Plan fue el resultado de un proceso conducido por AGESIC y contempló la participación de un conjunto de actores de la sociedad civil nucleados en torno a la Red de Gobierno Abierto (RGA). La elaboración del Plan estuvo a cargo de un Grupo de Trabajo integrado por representantes del gobierno, la academia y de la RGA. La novedad del proceso estuvo dada por la realización de dos mesas de diálogo que permitieron integrar al Plan de Acción diversas propuestas formuladas desde la sociedad civil en dos áreas temáticas: Gobierno Abierto y Acceso a la Información Pública, y Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico. Una tercera mesa cuya realización fue acordada en el marco del Grupo de Trabajo, aún no ha sido concretada y refiere a: Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. En materia de Gobierno Electrónico, el Ranking 2013 de Naciones Unidas ubicó a Uruguay en el primer lugar en la región, en materia de Gobierno Electrónico y tercero del mundo en e-Participación¹³.

Ante los retos pendientes en materia de acceso a la información pública, CAinfo ha venido planteando la necesidad que en la próxima legislatura se aborde una reforma integral de la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, que fortalezca el diseño institucional del órgano de control y lo empodere. Asimismo ha sostenido la necesidad de ampliar la nómina de sujetos obligados por la ley a efectos de adecuar la norma a los estándares de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA. La discusión presupuestal en la que se enmarcará el país el próximo año es una gran oportunidad para que desde el Estado se reafirme el compromiso con la política de acceso a la información pública, asegurando los recursos necesarios para la implementación de la ley en todo el país y en todos los organismos públicos.

¹⁰ *Ibidem*, pág. 27.

¹¹ Las categorías de información que los sujetos obligados deben publicar proactivamente en sus sitios Web están indicadas en el Art. 5 de la Ley N° 18.381 y el Art. 38 del Decreto Reglamentario.

¹² El Plan de Acción se encuentra disponible en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3801/1/agesic/plan_de_accion_nacional_de_gobierno_abierto_2014-2016.html

¹³ Más información en: http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/4216/1/agesic/naciones_unidas_premia_a_uruguay_por_participacion_electronica.html

Edison Lanza, nuevo Relator Especial para la Libertad de Expresión

En julio de 2014, La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) seleccionó a Edison Lanza para el cargo de Relator Especial para la Libertad de Expresión. Edison Lanza fue designado por un período de tres años, renovable una vez, y asumió el cargo el 6 de octubre de 2014.

La Comisión Interamericana tomó su decisión con base en las cualidades profesionales y la experiencia del candidato, tomando en especial consideración su capacidad técnica, su liderazgo, y su capacidad para trabajar de manera efectiva con Estados, organizaciones de la sociedad civil, y otros actores del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Asimismo, la Comisión tomó en cuenta el amplio respaldo que recibió su candidatura durante el proceso de consulta, expresado por organizaciones de la sociedad civil de numerosos países de la región.

Edison Lanza es abogado y periodista uruguayo. Trabajó como periodista en diversos medios de comunicación, como consultor de organismos internacionales en temas de libertad de expresión y derecho a la información, como abogado del sindicato de periodistas del Uruguay, y como docente universitario. Asimismo, ha presentado varios casos emblemáticos relacionados con el derecho a la libertad de expresión ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha integrado, dirigido y fundado varias organizaciones no gubernamentales de defensa del derecho a la libertad de expresión, y es integrante de diversas instancias nacionales de supervisión del cumplimiento de normas relacionadas con la libertad de expresión y el acceso a la información pública. Ha redactado e impulsado diversas iniciativas legales a nivel nacional y regional y es autor de numerosas publicaciones especializadas en la materia.

Edison Lanza es co-fundador y presidente del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, co-fundador del Grupo Medios y Sociedad, integrante del Comité de Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información, y miembro del Grupo de Trabajo sobre Sistema Interamericano de Derechos Humanos y OEA de la Alianza IFEX-ALC de defensa de la libertad de expresión. Integró –entre otros colectivos- el grupo de expertos convocado por la OEA en el proceso de redacción de la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, fue designado por el Poder Ejecutivo de Uruguay para integrar el Comité Técnico Consultivo que elaboró las bases del proyecto de ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, y fue representante de la sociedad civil ante el Comité Técnico Consultivo que elaboró las bases

de una regulación sobre Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Libertad de Expresión y Medios de Comunicación.¹

En una entrevista luego de su nombramiento declaró que los *“problemas estructurales como la violencia letal contra la prensa y el empleo de las normas sobre la difamación para tipificar como delito la difusión de información, serán un elemento importante en la agenda del Relator Especial”* (...) *“pero existen otros desafíos vinculados al modo como la libertad de expresión se relaciona con otros derechos humanos, entre ellos la protección de menores y el género”*.²

¹ Información extraída de: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/077.asp>

² Ver: <http://www.infoycom.org.uy/2014/08/edison-lanza-asume-desafios-como-nuevo-relator-especial-para-la-libertad-de-expresion-de-la-oea/>

Con archivos el pasado no es el mismo

Isabel Wschebor Pellegrino¹

El siguiente artículo constituye una reseña somera de los cambios acaecidos en materia de política archivística en la última década y de cómo se fueron detectando importantes fondos documentales producidos en el pasado más reciente, a los efectos de conocer las condiciones institucionales e históricas que hoy permiten su custodia en organismos especializados. Se trata de un problema a la vez técnico y político, y en esta breve presentación buscamos analizar los avances y los asuntos pendientes en relación al tema, a los efectos de pensar cuáles pueden ser los escenarios de trabajo en el futuro.

Los archivos han de estar disponibles para que la sociedad pueda debatir acerca de su pasado. Es claro que la forma en la que los archivos se tornan disponibles, las razones por las cuáles algunos acervos se perpetúan y otros no, o las condiciones de fortaleza o debilidad institucional de los organismos que los custodian, constituyen factores determinantes para que podamos analizar estos restos que nos quedan del pasado.

Para comprender cómo se debate acerca del pasado, quiénes son los actores que protagonizan este proceso, cómo se instituyen los discursos acerca de ese pasado, resulta sugerente conocer cómo se detectaron los archivos que sobre ese pasado existen, cuáles fueron los motivos que permitieron dar a conocer esos fondos documentales y cuáles son los intereses o los poderes que prevalecen a la hora de tomar decisiones en relación a su conservación y accesibilidad. Esta breve reseña, constituye un insumo para analizar estos procesos en el Uruguay actual.

Panorama general

En los últimos diez años, se produjeron en Uruguay una serie de transformaciones en la política archivística nacional. Desde el punto de vista del desarrollo profesional, se destaca la renovación de la dirección del Archivo General de la Nación (AGN) y su política de asignación de recursos humanos capacitados para el desarrollo de las tareas de archivo

¹ Asistente del Área de Investigación Histórica del Archivo General de la Universidad de la República (AGU) y Coordinadora del Laboratorio de Preservación Audiovisual del AGU.

tanto dentro del AGN como en el resto de la órbita archivística². Las mejoras de la atención y conservación de la documentación modificaron sustancialmente las condiciones de acceso en diversas instituciones. Por otra parte, en este mismo período se creó la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC), brindando una institucionalidad específica a la gestión de la documentación electrónica en el ámbito de la administración pública. A su vez, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil se promovió una nueva legislación en materia archivística a través de la votación de diferentes leyes que estipulan la creación del Sistema Nacional de Archivos, la reglamentación del acceso a la información pública, así como la protección de los datos personales.³ Desde el punto de vista presupuestal, Uruguay se incorporó en la asignación de los Fondos ADAI de la Cooperación Española para la preservación de fondos documentales, lo que permitió el impulso de proyectos específicos de conservación y recuperación de acervos que se encontraban en franco estado de degradación. Por último, se creó la Comisión de Selección Documental en el Archivo General de la Nación, instituyendo un ámbito técnico para la evaluación de los fondos documentales que deben ser adecuadamente transferidos a la órbita de los archivos.

En este contexto, diversas instituciones han emprendido tareas orientadas a mejorar la conservación y el acceso a distintos tipos de archivos, formándose un “archipiélago” de instituciones cuyos puentes de diálogo constituyen uno de los principales desafíos en el futuro inmediato a nivel nacional.

Así, en el correr de estos diez años el Uruguay se abocó a acondicionar de forma más adecuada los fondos documentales ya existentes en la órbita archivística, producidos principalmente entre el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX y a detectar la existencia de archivos de diverso tipo producidos en un período más reciente, que progresivamente fueron transferidos para su mejor custodia. Las competencias y objetivos de las instituciones que hoy son receptoras de documentación, más allá del Archivo General de la Nación, la puesta en marcha efectiva del Sistema Nacional de Archivos para que las mismas trabajen de modo interconectado y la asignación de recursos presupuestales públicos y estables para la sistematización de las tareas de transferencia y tratamiento de fondos documentales, constituyen varios de los principales asuntos de ineludible abordaje en el presente. Los

² En los últimos años, el Archivo General de la Nación llevó a cabo importantes reformas edilicias y estableció un sistema de horarios y servicio de la documentación que hasta el momento no existía en el país. Además del órgano rector, diversas instituciones que custodian acervos históricos como el Centro de Fotografía, el Archivo General de la Universidad de la República o el Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, para dar solo algunos ejemplos, han implementado metodologías de tratamiento documental y gestión del acceso a sus documentos. Desde el punto de vista de la mejora de las condiciones de conservación del patrimonio, se destaca la remodelación del ex Bazar Mitre por parte del Centro de Fotografía, que ahora contará con un centro de referencia para toda América Latina en materia de conservación fotográfica.

³ Leyes N° 18.220 del Sistema Nacional de Archivos, N° 18.381 de acceso a la información pública y N° 18.331 de protección de datos personales.

avances señalados permiten poner en evidencia los aspectos de la política archivística que aún deben ser desarrollados y profundizados, a los efectos de dar sistematicidad y permanencia a los impulsos e iniciativas llevados a cabo en los últimos diez años.

Archivos para la historia contemporánea

En lo que refiere a los fondos documentales producidos en períodos más recientes de la historia del Uruguay, a lo largo de estos años diversas acciones y políticas permitieron detectar acervos que, hasta el año 2004, continuaban bajo la órbita de ministerios que no contaban con instituciones archivísticas para su adecuado tratamiento y accesibilidad. A partir del pedido realizado en el año 2005 -durante la presidencia de Tabaré Vázquez- a los historiadores José Pedro Barrán, Álvaro Rico y Gerardo Caetano, para ubicar toda aquella información existente en el seno del Estado relacionada con el destino de los uruguayos detenidos-desaparecidos, se formó un equipo y se inició un trabajo de investigación⁴ que permitió identificar fondos documentales que hasta el momento no habían sido consultados ni por historiadores ni por juristas.

En aquel momento, el Ministerio de Relaciones Exteriores ya contaba con un servicio de archivo que trabajaba de manera profesional. Este no era el caso en los ministerios de Interior y Defensa Nacional donde se ubicaron importantes fondos documentales, progresivamente transferidos a la órbita del Archivo General de la Nación y la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, en el marco de las actividades de investigación encomendadas desde la Presidencia de la República⁵. Se trata principalmente de la documentación producida por los servicios de inteligencia de ambos ministerios. Es importante señalar que la progresiva transferencia de dichos fondos documentales fue el resultado de las actividades realizadas en el marco de las investigaciones antes mencionadas, constituyendo esto un impulso y a la vez una limitante para la efectivización de estos procedimientos. Por un lado, las investigaciones de cara a detectar documentación que diera cuenta de los uru-

⁴ Estos trabajos tuvieron como resultado dos importantes series de publicaciones: Rico, Álvaro (coord.), Barrán, José Pedro y Caetano, Gerardo (supervisores académicos); *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos*; Montevideo, IMPO, 2007; Rico, Álvaro (coord.); *Investigación Histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en Uruguay*; Montevideo; UDELAR, 2008). A su vez, se conformó un equipo estable de trabajo en el marco de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente que hoy continúa llevando a cabo tareas de investigación. Desde el Archivo General de la Universidad se publicó un *Relevamiento de Archivos y Repositorios documentales sobre Derechos Humanos en Uruguay* (Montevideo; UDELAR, 2007), coordinado por Vania Markarian.

⁵ Por más información sobre el proceso mediante el que se llevó a cabo la investigación encomendada por la Presidencia de la República ver: Wschebor, Isabel; “Los documentos de archivo sobre la última dictadura militar uruguaya: quién accede y cómo” en: *Archivos y Derechos Humanos. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*; Montevideo; Archivo General de la Universidad de la República, 2009. Es importante destacar que a partir de la investigación encomendada por la presidencia se publicaron dos series de libros que constituyen las principales compilaciones de documentos relativos a las violaciones de derechos humanos en la última dictadura cívico - militar.

guayos detenidos-desaparecidos, constituyeron un incentivo para la toma de decisiones en cuanto al destino y transferencia de los fondos documentales en cuestión. Por otro, como se trataba de investigaciones vinculadas con un período específico de la historia del Uruguay y orientadas en gran medida por la necesidad de reparación a las víctimas del terrorismo de Estado, las definiciones en cuanto a las transferencias, estuvieron altamente condicionadas por este factor, quedando en un segundo plano la relación entre los fondos documentales y los períodos de actividad de cada uno de los órganos productores de la documentación. En este contexto se priorizó la transferencia de aquellos documentos producidos durante el período dictatorial y el tratamiento de la documentación anterior y posterior, no ha tenido los mismos niveles de prioridad.

De todos modos, es importante señalar que, a diferencia del caso argentino⁶, en Uruguay no hubo condiciones para la creación de un “archivo de la memoria”⁷, en el entendido que los archivos no refieren a un período histórico marcado por las cronologías políticas de orden institucional, y los fondos documentales son el resultado y la expresión de la vida de un organismo o institución más allá de los gobiernos democráticos o de facto.

Por otra parte, nos referimos a archivos con documentación especialmente compleja a la hora de su tratamiento, dado que no fueron conservados en forma íntegra y su clasificación debe cuidar especialmente la protección de datos personales referidos a las víctimas del terrorismo de Estado. Además de las particularidades relativas al contexto en el que fueron producidos estos acervos, presentan también algunos de los problemas generales de los archivos del pasado más reciente, como el aumento exponencial de los volúmenes de documentación producida desde mediados del siglo XX, la diversidad de soportes en los que se ha conservado la información o las dificultades locativas y logísticas de las instituciones que hoy pueden custodiar estos fondos documentales. Estos factores complejizan aún más su transferencia adecuada a los archivos y el desarrollo de políticas de conservación, custodia y acceso de carácter sistemático.

Como dijimos, los últimos diez años han sido un período clave en relación a la detección de fondos documentales, gracias a la formación de equipos de trabajo especializados

⁶ Nazar, Mariana y Pak Linares, Andrés; “El acceso a la documentación relacionada con violaciones a los derechos humanos del último régimen militar en Argentina”, en: *Archivos y Derechos Humanos. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay*; Montevideo; Archivo General de la Universidad de la República, 2009).

⁷ Entre las iniciativas que se discutieron a nivel regional en relación al trabajo con documentación del período dictatorial, uno de los proyectos consistió en la posible creación de lo que comúnmente se denomina “archivo nacional de la memoria”. Se trata de instituciones cuya finalidad es conservar exclusivamente aquella documentación que dé cuenta del período de dictadura en el país. En Uruguay, esta posibilidad no fue puesta en práctica y contó con la amplia desaprobación de buena parte de la comunidad de historiadores, dado que implicaba desmembrar los fondos documentales existentes en las diferentes instituciones y que dan cuenta de la vida de un organismo más allá de su existencia durante el período de facto. Cabe señalar que en Argentina se desarrollaron varios centros, tanto a nivel regional como provincial, orientados por esta idea.

en la materia desde hace una década y la conformación, en el último período de gobierno, de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. La puesta bajo dominio civil de fondos documentales producidos por los Ministerios del Interior y Defensa Nacional, o la sistematización de la tarea archivística en el Ministerio de Relaciones Exteriores, han estimulado nuevas preguntas sobre el pasado reciente a nivel local⁸ y han proporcionado documentos de prueba para llevar adelante políticas de reparación a las víctimas del terrorismo de Estado. Sin embargo, el acceso de carácter más sistemático a estos archivos todavía no cuenta con criterios comunes de trabajo, a sabiendas de que contienen información que afecta la intimidad de personas directamente afectadas por este proceso.

Si bien existen diversas instituciones que, desde el Estado o la sociedad civil⁹, se han preocupado por recibir y custodiar la documentación producida en el período, no responden en la actualidad a una política global en materia archivística y de acceso. Se trata de fondos cuya gestión ya se inscribe de manera clara en el ámbito de los archivos históricos, pero en la medida en que el esclarecimiento en materia de causas judiciales aún se encuentra en proceso, los criterios de accesibilidad varían en relación a los objetivos de las instituciones que recibieron la documentación.

A las dificultades logísticas se suman algunos asuntos de orden epistemológico. Desde la segunda mitad del siglo XIX, el positivismo historiográfico instituyó una noción sobre el documento como prueba irrefutable de lo acontecido. En ese contexto se desarrollaron teorías para el ordenamiento de los archivos, en las que se asumía que las series documentales debían ser acumuladas “naturalmente” conforme caducaba su vida administrativa. De este modo, el historiador o el jurista podrían reconstruir lo que sucedió a partir de aquellos documentos que en serie registraban los hechos, a través de una especial preocupación por los acontecimientos políticos o militares. Sin embargo, la trayectoria de los fondos documentales en los archivos es de carácter muy dispar, y en muchos casos responde a los intereses o disputas de poder de cada contexto histórico. Sobre todo, en los casos de archivos que fueron producidos en momentos de dictadura, aunque estos argumentos valen para los sistemas democráticos también. Por otra parte, a lo largo del siglo XX la noción del documento como registro de lo acontecido fue puesta en tela de juicio y hoy los nuevos métodos de investigación en ciencias sociales analizan las fuentes como vestigios de los discursos

⁸ En los últimos años se consolidó el campo académico sobre historia reciente en el país, formándose el Grupo de Estudios sobre Pasado Reciente en Uruguay como ámbito especializado e interdisciplinario en la materia, comenzó a editarse en este contexto la Revista Contemporánea y se han realizado diversos encuentros de investigación y conmemoración. Para la utilización de estos fondos documentales es necesario pedir una autorización específica.

⁹ Se destacan en la órbita pública los traslados realizados al AGN, a la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado reciente o la puesta a disposición del público de diversos fondos documentales en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En el caso de la sociedad civil, los trabajos realizados por Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, IELSUR, SERPAJ o AJPROJUMI constituyen iniciativas fundamentales a la hora de acopiar documentos de prueba para denuncias, juicios y reparaciones de diverso tipo.

que sobre el pasado quedaron impresos. Este cambio epistémico afecta a su vez muchas de las nociones clásicas sobre cómo se organizan los archivos y cuáles son los mecanismos de validación de los documentos. Si bien existen muy diversas experiencias en relación a la incorporación de fondos documentales con trayectorias heterodoxas a los archivos públicos, las modalidades de salvaguarda, su destino final en un repositorio documental o las posibilidades de incorporación de los mismos en instituciones públicas no responde hoy, en Uruguay, a una política de Estado definida, y se realiza a impulsos de personas directamente involucradas con estas problemáticas. Se trata de un asunto que obliga a pensar los criterios de evaluación de la documentación que ingresa a los archivos históricos y que busca configurar nuevos escenarios en la relación entre el archivo, la memoria del poder y otras memorias que puedan existir sobre el pasado en el seno de la sociedad.

Uno de los principales tópicos que atraviesa los debates en torno al tema es cómo se combina una política de detección y acceso a fuentes, que permita dar cuenta de los fenómenos específicos vinculados con las violaciones a los derechos humanos en un período de dictadura -a los efectos que el propio Estado pueda hacerse responsable de las mismas-, y la tarea sistemática de organización de los archivos para que los mismos puedan estar accesibles para la investigación.

Es necesario, en la actualidad, fortalecer las redes institucionales de trabajo, colaborar en las nuevas políticas de evaluación y selección documental desarrolladas desde el AGN, fortalecer los criterios estipulados por la legislación en torno a la profesionalización del trabajo en los archivos, y la asignación presupuestal específica para la ampliación o creación de espacios locativos de guarda y mejora de los recursos en esta área.

Desde el Archivo General de la Universidad y el Archivo General de la Nación se han realizado, desde 2004¹⁰ hasta el presente, tres encuentros con el objetivo de debatir acerca de estos asuntos; si bien las condiciones que existen en el presente son sustancialmente distintas a las que se analizaban una década atrás, en la actualidad es importante definir protocolos de trabajo y criterios de gestión institucional, que permitan que el Uruguay pueda poner a disposición los fondos documentales que hoy existen y permiten conocer, desde distintas ópticas, la historia contemporánea del país, apoyando simultáneamente todas aquellas iniciativas orientadas a que se haga justicia en relación a los crímenes acaecidos tanto en el pasado como en el presente.

Es claro que los archivos tienen urgencias de apoyo a la justicia en el corto plazo, así como políticas que deben asegurar la preservación del patrimonio documental para que cada presente pueda tener una mirada propia sobre el pasado. Lo importante es lograr que

dichas políticas sean definidas con independencia profesional desde los archivos, y para ello es imprescindible adquirir mayor fortaleza institucional. Los archivos son sin duda un elemento clave en los procesos de democratización de una sociedad y los esfuerzos acumulados a lo largo de esta década, deben servir para viabilizar una política pública que responda a los problemas del presente, pero que también pueda proyectar soluciones en relación al patrimonio documental en el futuro. En alguna medida, la existencia del archivo es el primer acto de poder en relación a la memoria. Cada sociedad está sujeta a definir si ese poder es en beneficio de muchos o solo de unos pocos. Desde los archivos, incentivemos que la sociedad se empodere de la memoria que allí existe.

¹⁰ Encuentro Archivos y Derechos Humanos (Montevideo; AGU, 2004), "Acceso a los archivos de Derechos Humanos: modelos y experiencias (Montevideo; AGU-AGN, 2008) y "Archivos para la historia contemporánea" (Montevideo; AGU-AGN, 2014).

Seguridad Ciudadana y Sistema Carcelario





©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

Fracaso electoral y vigencia ideológica del punitivismo

Luis Eduardo Morás¹

144

Un análisis de coyuntura sobre la situación y perspectiva de los derechos humanos en relación con las políticas de seguridad, inevitablemente convoca a reflexionar sobre el plebiscito que pretendía reducir la edad de imputabilidad penal. Dado lo reciente de la consulta no deja de resultar una tarea riesgosa realizar un balance, interpretar resultados y esbozar posibles escenarios. De allí que las reflexiones que siguen pretenden, en tono de ensayo, aportar algunas posibles líneas de análisis en función de los datos conocidos y las declaraciones efectuadas por actores políticos luego del acto electoral.

La derrota en las urnas de lo que significó el más ambicioso proyecto de rediseñar el sistema penal adolescente, representa un hecho significativo cuyo impacto quizás no sea solo a nivel nacional. Con el tiempo, es posible que sus repercusiones trasciendan fronteras si atendemos que prácticamente todos los países del continente se encuentran debatiendo propuestas para reducir la edad de imputabilidad penal de los adolescentes.

En cierta medida, nos colocamos en un lugar de avanzada, tanto por haber enfrentado con éxito una iniciativa central para el modelo del populismo penal como lo son estos proyectos, como por el original diseño de una campaña que nucleó un heterogéneo conjunto

¹ Doctor en Sociología. Docente e investigador de la UdelaR.

de fuerzas sociales que, a su vez, se opuso a lo que también resultaba una estrategia novedosa, como lo era recolectar firmas para plebiscitar la modificación de la Constitución.

Debe aquí tenerse en cuenta que, intentos de reformar la legislación a los efectos de considerar la imputabilidad penal a partir de los 16 años, en nuestro país han estado presentes a nivel legislativo desde el año 1986. En esta oportunidad la diferencia residía en que el objeto de la modificación no era una ley común, sino un texto de jerarquía superior, que recoge los grandes principios y acuerdos que sintetizan el espíritu de una nación. De allí que pueda decirse que el plebiscito representó tanto el punto cúlmine de una estrategia que cerraría la larga sucesión de proyectos que se presentaban y carecían de mayoría parlamentaria para ser aprobados, así como la pretensión de introducir una muy negativa perspectiva de política criminal a nivel constitucional.

En este sentido, la derrota representa un histórico triunfo del heterogéneo conjunto de fuerzas compuesto por gremios estudiantiles, sindicatos de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil de diversos ámbitos de trabajo, artistas, académicos y militantes sociales de las más diferentes procedencias. A partir del año 2012 se logró construir un espacio de síntesis, opositor a la peor versión de la demagogia punitiva, elaborando sólidos argumentos para contrarrestar un discurso que se articulaba en torno a consignas difíciles de enfrentar como lo eran votar “para vivir en paz”, o “por más seguridad”. En los hechos, los niveles de malestar existentes en la sociedad con las múltiples violencias cotidianas y los temores reinantes, en asociación con intereses electorales de los sectores más conservadores, hacía que sobre fines de 2011 una encuesta de victimización indicara que el 69% de los uruguayos estaba de acuerdo con la reducción de la edad penal y apenas un 25% en desacuerdo con tal iniciativa.

145

Una importante responsabilidad cabe en la reversión de este estado mayoritario de la opinión pública, a organizaciones que trabajan en contacto directo con niños y adolescentes. Estuvieron en la primera línea desde el comienzo y permitieron que el conocimiento disponible y las experiencias de trabajo realizadas con los adolescentes fueran un insumo central en las múltiples jornadas de reflexión realizadas en todo el país.

Los debates que permitieran conocer eventuales diagnósticos favorables a la reducción de la edad penal, prácticamente no tuvieron lugar, en tanto no resultó posible ubicar interlocutores calificados que defendieran el proyecto. En definitiva, el debate se redujo a la confrontación de sólidos argumentos técnicos en contra de la reforma, a las exclusivas razones de índole política de los sectores que impulsaron el proyecto.

Posiblemente, esta conjunción de actores provenientes de diferentes esferas constituya una característica peculiar de la campaña. Supo contraponer al discurso político de la demagogia *manodurista*, las evidencias del conocimiento experto en las más variadas disciplinas y las experiencias de trabajo concreto sobre aquellos sujetos que se pretendía legislar. En múltiples jornadas y medios de difusión, la presencia de educadores, comunicadores, expertos y técnicos, no sólo precedió en el tiempo a los voceros políticos opositores a la

reforma, sino que también es probable que el mensaje elaborado resultara más efectivo para dejar al desnudo la orfandad de argumentos técnicos y apoyos en la sociedad civil de quienes proponían la reforma.

En otro plano, las primeras reacciones del sistema político ante el resultado de la consulta, no dejan de ser preocupantes, en cuanto parecen sugerir que la derrota electoral del proyecto no significa renunciar al incremento de los castigos como manera de resolver los problemas de la infancia y la adolescencia más vulnerable.

Hasta el momento, las manifestaciones públicas parecen ubicarse en dos grandes posturas, que si bien parten de diferentes presupuestos, parecen coincidir en lo esencial. Quienes promovieron la reforma, a pesar de no obtener la mayoría, han afirmado que el resultado alcanzado puede ser visto como un claro pronunciamiento contra la política de seguridad de la actual administración, y en consecuencia, se imponen cambios en la dirección que proponían. Desde el oficialismo, a su vez, se han realizado anuncios que apuntan al reconocimiento del importante volumen de adhesiones obtenido por la iniciativa. En función del 47% de ciudadanos que apoyó la reforma, se deberían contemplar algunas de las demandas implícitas. Un posible punto de encuentro, reconocido por parlamentarios de todos los sectores, sería retomar la consideración del proyectado Código de Responsabilidad Infraccional de Adolescentes², que entre otras medidas propone la duplicación de las penas para los adolescentes infractores.

En ambas posturas aparentemente no habría lecturas alternativas ni equívocos posibles en cuanto a la contundencia de los resultados expresados en las urnas, y se reproducen insistentes expresiones tales como: *“la votaron gente de todos los partidos”* o *“el miedo no tiene ideología”*.

En esta dirección, no resulta un ejercicio intrascendente para definir los futuros escenarios de las políticas de seguridad y la plena vigencia de los derechos humanos, detenerse en las lecturas públicas realizadas y en los contenidos que subyacen a la construcción del relato sobre el resultado del plebiscito.

En primer término, aseverar que en la minoría que apoyó la reforma (47%) se cuenta con una proporción importante de votantes de todos los partidos, y que esta virtud estaría ausente en la mayoría que se resistió a ensobrar (53%), significa un absurdo lógico que no amerita mayor extensión. Sin embargo, las insistentes referencias sobre esta supuesta exclusiva composición del voto favorable, le otorga una fuerte legitimidad a las demandas que posteriormente se formulan en nombre de un colectivo que tiene como relevante característica trascender las fronteras partidarias.

En segundo lugar, es innegable que la cantidad de adhesiones resultó importante. No obstante, la cantidad finalmente alcanzada está muy distante de los niveles que se esperaba

obtuviera previo a la campaña contra el plebiscito. Las expectativas que tenían los analistas y militantes contrarios a la reforma constitucional hacia 2012, respecto a poder revertir lo que aparecía como una inminente aprobación de la reforma por una abrumadora mayoría, eran prácticamente nulas. En otros términos, el nivel de rechazo a la propuesta más que se duplicó desde el momento que se obtuvieron las firmas necesarias para convocar al plebiscito (subió de 25% a 53%); y en todo caso, esa transformación sería más llamativa que la decreciente proporción de ciudadanos que finalmente terminó ensobrando la papeleta (descendió del 69% al 47%).

En tercer lugar, se ha insistido durante estos años acerca de la base real que posee el sentimiento de inseguridad, así como que la profundización de los temores en las personas se asienta en una realidad objetiva sin intermediaciones de ninguna especie. En consecuencia, las demandas por mayor seguridad y las exigencias al sistema político por soluciones inmediatas a una realidad agobiante son razonables y no tendrían ideología ni colores políticos. Sin ánimo de agotar en estas líneas los complejos aspectos inherentes a la construcción de las percepciones sociales sobre el miedo y la inseguridad, los datos que emergen de la consulta a nivel departamental, pueden cuestionar los asertos anteriormente referidos. Si analizamos la realidad delictiva de los departamentos donde la reforma obtuvo la mayoría (Artigas, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Rocha, Rivera, Tacuarembó y Treinta y Tres), parece bastante evidente que no son aquellos donde la violencia delictiva de adolescentes, ni de adultos, pueda señalarse como de mayor gravedad. Por el contrario, en Montevideo y Canelones, departamentos donde se produce aproximadamente el 90% de las rapiñas que se denuncian, resultaron ser donde menos adhesiones obtuvo la reforma.

Complementando este análisis y con el fin de relativizar las ideas sobre la ausencia de color político o el absoluto divorcio entre las ideologías y la demanda por seguridad: entre los diez departamentos donde triunfó el plebiscito se incluyen los cinco donde la mayoría obtuvo el partido Nacional; en los restantes cinco la paridad con el voto frenteamplista fue grande o la suma de los partidos tradicionales mantuvo una ventaja muy considerable.

Como corolario de esta construcción sobre el resultado que dejó la consulta, donde a las pragmáticas “razones de seguridad” de siempre, se le suman las demandas por soluciones que supuestamente emergieron legitimadas de las urnas, surge como opción más probable la construcción de un consenso que insista en recorrer el mismo camino de siempre. Descartada la desmesura de la vía constitucional para incrementar los castigos y poner orden en la *“cuestión adolescente”*, la vía de los acuerdos parlamentarios para diseñar una legislación más rigurosa para enfrentar el problema, emerge como la evidente consecuencia del pronunciamiento ciudadano. En definitiva, el rechazo a la reforma constitucional se reduciría apenas a un pronunciamiento sobre lo controvertido del instrumento elegido, dejando intactos los fundamentos ideológicos de la propuesta derrotada.

La eventualidad de que este razonamiento se termine imponiendo, significaría desconocer los argumentos técnicos manejados en los últimos años por la unanimidad de los

² Ver: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/07/cons_min_706.pdf

expertos que trabajan en el tema, así como las fundamentadas opiniones de infinidad de organizaciones sociales. También implicaría ignorar que ni la inmensa mayoría de quienes militaron contra la baja, ni quienes corrieron bajo la consigna “*ser joven no es delito*”, ni los miles de jóvenes de todas las edades que se congregaron en una multitudinaria marcha para denunciar la demagogia culpabilizante que los señalaba como los principales protagonistas del desorden moral, la violencia y la inseguridad, previsiblemente esperan como resultado propuestas que insisten en un camino ya transitado en los últimos años. Hasta quizás por razones de mantener la coherencia de los principios que animaron una campaña que insistió que los adolescentes no eran los principales protagonistas de las violencias, ni las cárceles ámbitos adecuados para su tratamiento y que las desigualdades, falta de oportunidades y vulnerabilidades seguían existiendo.

Finalmente, la principal lectura que se puede hacer de la movilización del conjunto de fuerzas sociales que permitió vencer los presupuestos implícitos en el texto de la reforma constitucional, es que allí se encontraban en juego aspectos culturales sustantivos y no el mero rechazo a la desmesura del mecanismo elegido para resolver los problemas de la violencia y la inseguridad. En este sentido, el escenario futuro no debería plantearse en términos de un irreconciliable antagonismo, que reduce las opciones a recorrer el ya transitado camino de mayor punitividad o no hacer nada para superar los problemas existentes. En definitiva, para quienes están convencidos de los argumentos manejados durante la campaña, no debería existir ninguna contradicción en atender las expectativas del millón de uruguayos que votó la baja de la imputabilidad convencido que esa era la única opción disponible para mejorar los niveles de seguridad. Claro está que para ello, debe existir la firme convicción que la mayoría se pronunció en desacuerdo de alcanzar tal fin recorriendo el camino de la estigmatización de los más vulnerables y apelando exclusivamente al encarcelamiento como única respuesta de justicia.

El esfuerzo acumulado de múltiples organizaciones impulsado por el optimismo que generó el resultado favorable de la consulta, representa un importante activo para avanzar en el terreno de los derechos humanos. La coyuntura debería constituir una oportunidad histórica, tanto para revertir el generalizado consenso punitivo como forma de resolver los problemas de seguridad, como para consolidar un espacio que promueva la incorporación en la agenda política de una perentoria consideración de medidas que atiendan las persistentes carencias, vulnerabilidades y desigualdades que afectan estructuralmente a los niños y adolescentes.

servicio paz y justicia / uruguay
serpaj

A la opinión pública

Sobre el resultado del plebiscito por la Baja de la Edad Penal Adolescente

1- Saludamos el trabajo realizado por organizaciones, colectivo y personas que en cada rincón del país fueron los protagonistas principales de la campaña que llevó a que no se aprobara la reforma constitucional planteada. La mayoría del electorado decidió que los adolescentes no pueden ser el lugar donde los adultos condensan sus frustraciones y su falta de responsabilidad como tales. Las políticas públicas en materia de adolescencia no pueden ser construidas desde la superficialidad e irracionalidad, utilizando el legítimo dolor de las víctimas como motor de ellas.

2- De ahora en más se abre un espacio imprescindible para pensar políticas públicas en materia de justicia penal adolescente que cumplan con los estándares internacionales.

Es necesario continuar discutiendo y monitoreando las acciones del conjunto del sistema político sobre la situación de los adolescentes en conflicto con la ley en todas sus dimensiones.

3- Un proyecto de sociedad que integre y construya niveles de confianza institucional depende mucho más de la respuesta estatal al delito que de los delitos y las personas que los cometen. El resultado del plebiscito nos permitirá reflexionar sobre una política que -además de abordar los delitos cometidos por adolescentes- cuestione e interpele el programa cultural que está detrás del consenso punitivo actual. De lo contrario, seguiremos insistiendo con herramientas imaginarias que continuarán desarrollando más violencia -en el espacio público e institucional- y que en nada contribuirán a mejorar la sensación de seguridad. En este sentido, alertamos sobre algunos comentarios surgidos desde el sistema político que promueven la aprobación del proyecto Código de Responsabilidad Infracional adolescente, lo que constituiría un retroceso similar al de bajar la edad penal adolescente.

4- Como organizaciones de DDHH seguiremos insistiendo en que el castigo y la cárcel no son una herramienta adecuada para abordar los delitos cometidos por adolescentes.

La experiencia internacional y regional da muestra de que este no es el camino a seguir. Por eso deben expandirse, desarrollarse y mejorarse las penas no privativas de libertad así como la mediación u otras formas de abordar estos conflictos que hoy exclusivamente pasan por el tamiz punitivo.

Montevideo, 6 de noviembre de 2014

Procedimientos policiales

Gianella Bardazano¹

La construcción del consenso del sistema político

La primera versión del proyecto de ley sobre procedimientos policiales fue presentada por el Ministerio del Interior al Consejo de Ministros el 31 de julio de 2006², sobre la base de un texto preparado por una comisión formada a comienzos de 2005, coordinada por el Subsecretario de dicho Ministerio³. Surge de las declaraciones del Ministro a la prensa, que el proyecto “*pasó por distintas instancias de consulta, tanto a nivel de jerarquías policiales como de la Junta Asesora de Servicios Policiales del Ministerio del Interior*”⁴. El 9 de octubre de 2006 el proyecto de ley fue enviado al Parlamento por el Poder Ejecutivo y caracterizado por el Subsecretario del Ministerio del Interior como “*un proyecto muy importante, fruto del trabajo que ha venido desarrollando una Comisión (...) que tiene como mandato la revisión y actualización del marco jurídico vinculado a la Policía nacional. Esa Comisión actualmente está trabajando en un proyecto de Ley Orgánica Policial que será oportunamente sometido a consideración del Parlamento*”⁵. Precisamente, a raíz del trabajo de esa Comisión ha surgido este proyecto de ley de procedimiento policial, norma que viene siendo reclamada desde hace mucho tiempo por la Policía nacional y que el Poder Ejecutivo valora, porque de esta forma se le estaría dando estatus legal a la intervención de una institución del Estado, en la que hay afectación de los derechos individuales -no estamos hablando de situaciones anómalas- como

el de la libertad de tránsito y también personales. Por lo tanto, entendemos que ese tipo de actuación debe ser objeto de regulación legal y no de regulación por decreto del Poder Ejecutivo”⁶.

El proyecto fue tratado en la Cámara de Senadores (en la Comisión de Constitución y Legislación y en el Pleno) y, con algunas modificaciones al texto enviado por el Poder Ejecutivo, el 29 de noviembre de 2006 fue sancionado. En la Cámara de Representantes trabajó la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, y el 14 de noviembre de 2007 se realizaron modificaciones al texto aprobado en el Senado. El 18 de junio de 2008 el Senado rechazó las modificaciones introducidas por la Cámara de Representantes, con la finalidad de habilitar que en la Asamblea General se concretaran algunos acuerdos alcanzados entre legisladores de todos los partidos políticos⁷. El 24 de junio de 2008 la Asamblea General, por unanimidad, aprobó el proyecto sustitutivo⁸, luego de algunas semanas de discusiones en los medios de comunicación acerca de la conveniencia política de que el Senado hiciera modificaciones. El texto fue promulgado el 5 de julio de 2008 y publicado el 22 de julio de 2008, más de tres años después de que fue constituida la comisión elaboradora del proyecto, lo cual resulta consistente con los vaivenes discursivos oficiales⁹, la vulneración de derechos por la institución policial y la exacerbación de un discurso de la seguridad ciudadana que incentiva el antagonismo entre sectores de la sociedad, potencia los miedos, desacredita los discursos críticos de los abusos institucionales y habilita la violencia y la revancha. En ese sentido, “...la llamada ideología de la seguridad na-

¹ Profesora Adjunta de Filosofía del Derecho (UdelaR), integrante del Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR).

² El mismo día fue presentado por el Ministerio del Interior al Consejo de Ministros, un proyecto de ley que proponía modificaciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, CNA, (Ley N° 17.823) ampliatorias de la responsabilidad adolescente en materia de tentativa y complicidad del hurto que, en términos legales, fueron finalmente sancionadas en agosto de 2011, con la modificación por la Ley N° 18.777 al art. 69 del CNA, a partir de la iniciativa presentada el 31 de mayo de 2011 por la bancada del Frente Amplio en la Cámara de Representantes, como aporte a los resultados de la Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal (creada en 2010 por la Asamblea General).

³ La denominación era “Proyecto de Ley. Código de Procedimientos Policiales” y contenía varias marcas de jerga policial (aparecían en el texto el “demorado” y el “conducido”, además del “detenido”), se habilitaban detenciones y allanamientos inconstitucionales; se apelaba al criterio de la peligrosidad del detenido; la determinación de los plazos para la comunicación a la Justicia de las actuaciones policiales quedaba en manos de la Policía; se generalizaba el uso del instituto de la incomunicación, extendiéndolo incluso a víctimas y testigos; se abusaba de expresiones indeterminadas que favorecían la discrecionalidad policial, entre otras muchas cuestiones) que, con fuerza de ley, eran el anuncio de un claro avance del Estado policial en detrimento del Estado de Derecho.

⁴ Ver: <http://archivo.presidencia.gub.uy/Web/noticias/2006/07/2006073113.htm>

⁵ Sin embargo, a la fecha de presentación de este informe continúa vigente la Ley N° 13.963, de 22 de mayo de 1971.

⁶ Versión taquigráfica de la sesión del día 8 de noviembre de 2006 de la Comisión de Constitución y Legislación (Distr. 1302, Carpeta N° 656/2006).

⁷ Sostuvo el Senador Michelini: “*be votado negativamente en el entendido de que el voto negativo no es al proyecto de ley, sino para habilitar a que la Asamblea General trate el tema...*”. En el mismo sentido, sostuvo el Senador Alfie: “*...votamos negativamente para habilitar el acuerdo que hace ya algún tiempo se había alcanzado en la Comisión de Constitución y Legislación, por el cual representantes de los tres partidos políticos coincidimos en llevar esas modificaciones a la Asamblea General y votar afirmativamente en ese ámbito*” (Diario de Sesiones, C.SS. N° 220 - TOMO 453 - 18 DE JUNIO DE 2008).

⁸ En dicha sesión el Senador Michelini (Frente Amplio) elogiaba el texto y el trabajo parlamentario, reconociendo dos actitudes: “*La primera de ellas es la actitud de los Diputados de nuestra Bancada, que a diferencia de los Senadores -tenemos que recalcarlo-, trabajaron, y mucho, en la iniciativa, haciendo que el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo -que ya era bueno, a nuestro entender- fuera mejor (...). A nuestro entender, este proyecto es garantista y, sin duda, las señoras Senadoras y los señores Senadores de la Bancada oficialista, del Frente Amplio, lo habríamos votado sin ningún tipo de problemas en el Senado. ¡Vaya, entonces, nuestro reconocimiento a los Diputados del Frente Amplio, a los Diputados del Partido de Gobierno! El segundo reconocimiento -nobleza obliga- es al Presidente del Directorio del Partido Nacional. Fue él quien, a último momento, tendió la mano, con nobleza, con generosidad, y desde la Bancada de Senadores del Gobierno, del Frente Amplio, respondimos, a nuestro entender, con la misma nobleza y con la misma generosidad para encontrarnos hoy acá y votar este Código de Procedimiento Policial*” (Diario de Sesiones de la Asamblea General, N° 46 - TOMO 88 - 24 DE JUNIO DE 2008).

⁹ Sumado a los problemas de coherencia que saltan a la vista de los intérpretes y operadores del Derecho que, en una misma legislatura y a propuesta del Poder Ejecutivo (más aun, del mismo Ministerio), se enfrentan a la interpretación de la Ley N° 17.897 (un claro avance en la política criminal del Estado, sin perjuicio de las deficiencias de implementación de la ley) y de la Ley N° 18.315 (un claro retroceso del Estado de derecho a favor del avance del control y la vigilancia propias del Estado policial).

*cional ha sido archivada, pero está siendo reemplazada por un discurso público de la seguridad ciudadana como ideología (no como problema real, que es algo por completo diferente). A esta transformación ideológica corresponde una transferencia de poder, de las agencias militares a las policiales. Aunque formulada de modo inorgánico, dado el peso de la comunicación social sobre las agencias políticas y la competitividad clientelar de la última, esta difusa perspectiva pre ideológica constituye la base del discurso vindicativo, que se erige como una de las más graves amenazas al estado de derecho contemporáneo*¹⁰.

La tensión entre las potestades policiales y los derechos humanos

Tanto en oportunidad de la discusión parlamentaria como luego de la aprobación de la Ley N° 18.315, organizaciones como IELSUR y SERPAJ han insistido en advertir que varios de los contenidos normativos habilitan, ambientan o facilitan el abuso de autoridad y la violencia institucional¹¹. La elaboración y la aplicación del marco normativo para el segmento policial del control social (del mismo modo que ocurre con el derecho penal) constituyen un área de la vida social donde el aparato estatal y el sistema político se hacen sentir con más fuerza, y los derechos no pueden ser tratados como un obstáculo.

Es el caso, entre otros, de los artículos 43 y 48, relativos a las potestades policiales, sin orden judicial, para conducir a las personas a dependencias policiales para su identificación y para conducir a las personas cuando la Policía cuente “con motivos suficientes o fundados sobre su responsabilidad¹² en un hecho con apariencia delictiva recientemente acaecido y exista riesgo de que pueda fugarse del lugar donde el mismo se ha cometido o incidir sobre eventuales elementos probatorios”, respectivamente. Se ha sostenido¹³ que ambas disposiciones habilitan detenciones realizadas fuera de los casos habilitados constitucionalmente para la detención sin orden judicial; es decir, limitaciones a la libertad individual fuera de las hi-

pótesis de detención establecidas en el art. 15 de la Constitución y los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos, e incluso fuera de lo previsto en el art. 111 del Código de Procedimiento Penal -cuyo texto, con pequeñas variaciones, la Ley N° 18.315 reitera- relativo a la denominada flagrancia impropia.

El art. 43 (Solicitud de identificación) de la Ley N° 18.315 unifica los dos artículos propuestos en la versión inicial¹⁴ y establece: “En el marco de procedimientos que tienen por objeto la detención de personas requeridas por la Justicia competente o fugadas, la policía puede solicitar la identificación correspondiente a personas que razonablemente puedan coincidir con la requerida. A los efectos de confirmar la identidad manifestada por una persona, la policía podrá requerirle la exhibición de su cédula de identidad, credencial cívica, libreta de conducir o cualquier otro tipo de documento idóneo para tal fin”, y agrega: “en la hipótesis del inciso anterior, cuando una persona se niegue a identificarse (numeral 6° del artículo 360 del Código Penal¹⁵), deberá ser conducida a la dependencia policial y se dará cuenta de inmediato al Juez competente en los términos establecidos en el artículo 6°¹⁶ de la presente ley”. Por último, el artículo dispone que “en caso que la persona declare su identidad pero se tengan dudas fundadas sobre la veracidad de su declaración, o presente documentos o testimonios sobre los que la policía tenga motivos suficientes o fundados para dudar de su validez, ni se pueda, en el lugar, establecer la identidad por otros métodos alternativos, podrá ser conducida a la dependencia policial correspondiente con la finalidad de confirmar su identidad, enterándose de ello, de inmediato, al Juez competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley”. La eventual coincidencia con una persona requerida, determinada por el criterio de la “razonabilidad” policial exige el cumplimiento del deber de identificación. En el art. 48, asimismo, la evaluación de la “responsabilidad” de la persona, del riesgo de fuga y de la incidencia sobre eventuales elementos de prueba, es dejada por el legislador para que sea realizada de

¹⁰ ZAFFARONI, Eugenio R., SLOKAR, Alejandro y ALAGIA, Alejandro; *Derecho Penal. Parte General*, Buenos Aires, EDIAR, 2000, p. 17

¹¹ Sin intención de presentar un relevamiento, sino a los solos efectos de ejemplificar la violencia institucional, es oportuno recordar: la espectacularidad punitiva de los operativos de saturación impulsados a partir de 2011 por el Ministerio del Interior en algunos barrios de Montevideo (es interesante tener presente que los operativos de saturación se encontraban entre las “50 medidas para mejorar la seguridad pública” que Vamos Uruguay, sector del Partido Colorado liderado por Pedro Bordaberry, había presentado en 2008); que el 14/10/2012, en un operativo policial en el barrio Marconi, fue asesinado Álvaro Nicolás Sosa, de 25 años de edad; que durante el año 2013 se realizaron numerosas denuncias de abuso policial en allanamientos, en dependencias policiales y en procedimientos realizados en la vía pública; que en las marchas del 14 y 24 de agosto de 2013 se produjeron abusos policiales, además de infiltración de miembros de las fuerzas policiales; las denuncias de abuso de la incomunicación; el asesinato de Sergio Lemos, de 19 años de edad, en un procedimiento policial en Santa Catalina el 4/11/2013.

¹² El texto original se refería a la conducción de personas “eventualmente implicadas en un hecho delictivo”. La expresión, idéntica a la del art. 1 del decreto 690/80 (derogado por decreto 109/05 de 14/03/05), permite adjudicar al legislador una intención equivalente, a pesar de la eliminación de la formulación legal de la conducción de testigos (alcanzados antes por el decreto 690/80).

¹³ CAMAÑO, Diego; “Jaque al estado de derecho. Detención y libertades individuales en la ley de procedimientos policiales”; en: *Revista de Derecho Penal*, No. 18, Montevideo, FCU, pp.117-132 y De la Carrera, Zayda; “Ley de procedimiento policial: la Justicia como auxiliar de la Policía”; en: *Revista de Derecho Penal*, No. 18, Montevideo, FCU, pp.133-154.

¹⁴ En la versión presentada al Consejo de Ministros en 2006 las disposiciones relativas a identidad e identificación eran: “Toda persona tiene el deber de identificarse cuando la policía se lo requiera. A los efectos de confirmar la identidad manifestada por una persona, la policía podrá requerirle la exhibición de su cédula de identidad, credencial cívica, libreta de conducir o cualquier otro tipo de documento idóneo para tal fin” (art. 42, Deber de identificarse) y, a continuación preveía que “cuando una persona se niegue a identificarse, o presente un documento identificatorio sobre el cual la policía tenga dudas razonables sobre su validez, podrá ser conducida a la dependencia policial correspondiente con la finalidad de confirmar su identidad, enterándose de ello de inmediato al juez competente” (art. 43, Procedimiento en casos de no cumplimiento del deber de identificarse). Por su parte, el artículo 25 de esa versión establecía el siguiente concepto de inmediatez: “A todos los efectos de esta ley, se entiende por inmediatez aquel tiempo razonablemente necesario para recabar la información imprescindible para que el juez pueda tener una clara representación de lo actuado, contando con los elementos necesarios para poder tomar la decisión que corresponda”. Claramente, la indeterminación de la formulación dejaba la efectiva comunicación al Poder Judicial de los procedimientos policiales a merced de la voluntad policial.

¹⁵ El texto fue modificado por el art. 1 de la ley 19.120 (Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos).

¹⁶ Aquel concepto indeterminado de inmediatez del proyecto original acabó siendo sustituido por un plazo que “no podrá ser superior a las dos horas, contadas a partir del momento en que se produce la actuación policial” (art. 6 de la ley 18.315).

acuerdo con el criterio policial¹⁷.

Reflexiones finales

La Ley N° 18.315 fortalece las potestades de la agencia policial. A seis años de su aprobación, sigue siendo necesario recordar que el cumplimiento del objetivo declarado en la exposición de motivos de la ley, cual es dictar normas que fortalezcan “*las garantías de los derechos fundamentales vinculados a la seguridad ciudadana*” no puede ser alcanzado reforzando con unanimidades partidarias el discurso de la seguridad ciudadana, discurso que básicamente se construye sobre la emotividad y el autoritarismo¹⁸. La incorporación de los intereses y fines de una corporación vertical, con deficiencias de transparencia y rendición de cuentas, que exhibe prácticas consolidadas de excesos y malos tratos, mediante la legalización de procedimientos que, como la propia exposición de motivos señala, hasta antes de la sanción de la ley podían no estar “*ajustados al rigor jurídico o a la posterior evaluación judicial*” constituye una forma de presentar como creencias generales y compartidas, una ideología de la seguridad pública unidimensionalmente concebida, que restringe, en lugar de ampliar, el ejercicio de derechos.

¹⁷ En la exposición de motivos (párrafo 6) se sostiene que “*el personal policial generalmente es guiado por el sentido común, el que no siempre se ajusta al rigor jurídico o a la posterior evaluación judicial*”. La solución de esas discordancias entre el criterio policial y la evaluación de sus acciones y decisiones conforme el marco jurídico vigente es solucionada, entonces, aprobando un marco jurídico tal que permita que la discrecionalidad policial tenga más relevancia que las decisiones judiciales.

¹⁸ TISCORNIA, Sofía; *Cuestiones teóricas y metodológicas en el estudio de la violencia. Violencia policial, seguridad ciudadana y derechos humanos*, Buenos Aires, CELS, 2006.



Comunicado de Prensa Ante el aumento de la gradación de la violencia estatal en Procedimientos Policiales

Amparado en la Ley de Procedimientos Policiales -aprobada en el año 2008-, el Estado viene desarrollando, operaciones y procedimientos que exacerban el poder punitivo y la violencia institucional, limitando y anulando garantías establecidas en la Constitución, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

La expansión de la vigilancia policial -simbólica e instrumentalmente-, se materializó en las manifestaciones políticas realizadas el 14 de agosto y 24 de agosto, y también en los hechos ocurridos recientemente en el barrio Santa Catalina.

Estos hechos se integran a una construcción en movimiento de políticas más punitivas y represivas, entre las cuales se cuentan la aprobación de la ley 19.120 (que modifica las faltas establecidas en el Código Penal), el aumento de mínimos de privación de libertad para delitos gravísimos y nuevas tipificaciones en la Justicia Penal Juvenil, y los anteproyectos de Internación Compulsiva y Código Infracional Juvenil, la aplicación de las medidas de seguridad curativas y educativas previstas en el art. 92 del Código Penal en casos de consumo de alcohol en espacios públicos.”

Algunos errores legislativos y de gestión en el Ministerio del Interior son los que han fortalecido las bases de este estado policial desbocado al que venimos asistiendo. Sin embargo, también asistimos a duros golpes contra espacios históricos de corrupción policial (Cayma) lo que evidentemente afecta muchos de sus intereses y quizás sea una más de las razones de esta escalada represiva.

Todos estos mecanismos solo refuerzan e instalan la nueva economía política del miedo surgida en los años noventa, y por ende, del castigo. Controlar a los “*peligrosos*”, contribuye –junto a otros factores- a sostener el discurso perverso del poder punitivo y por consiguiente el de la seguridad, donde se exige y consigue que sus controlados (nosotros) demanden mayor control y que, cuanto más discriminatorio, arbitrario y brutal sea el poder

que sufrimos por parte de los delincuentes, más poder sea el que reclamemos en contra de ellos (los otros).¹

Esta lógica coloca a la víctima en el lugar del victimario, invirtiendo los papeles, convenciendo incluso a los victimarios como causantes de su desgracia, y por lo tanto, de la legitimidad que se actuó sobre ellos, para corregirlos y castigarlos.

La construcción de una sociedad, basada en el pleno acceso a los derechos, supone un proyecto común a todos y todas. Para lograr esto no se debería aplicar una política de amortiguación. Por un lado se aprueban y promueven políticas de inclusión y derechos (despenalización del aborto, matrimonio igualitario, y media sanción de ley de regulación de la marihuana), y por otro lado, se continúa criminalizando a los grupos y poblaciones más vulneradas (en particular a los adolescentes y jóvenes).

Convocamos a la reflexión y discusión de todos estos acontecimientos. De ello dependerá de que nos acerquemos a un Estado Social, evitando que el Estado Policial se siga expandiendo.

Instituto de Estudios Legales y Sociales
Servicio Paz y Justicia Uruguay

Montevideo, 9 de setiembre de 2013

¹ ZAFFARONI, Raúl, *La mujer y el Poder Punitivo*, en *Vigiladas y Castigadas*, Seminario Regional “Normatividad Penal y Mujer en América Latina y el Caribe”, Comité Latinoamericano para la Defensa de los Derechos de la Mujer CLADEM, Lima, 1993, en: *Revista de Pensamiento Penal*, Pág. 10.

La tergiversación de la seguridad y la profundización del estado punitivo

Gianni Di Palma, Ana Juanche¹

Inseguridad, violencia y criminalidad

Uruguay registró en las últimas décadas un sensible aumento en la utilización del sistema penal. Esta tendencia, al menos en el contexto más inmediato, debe entenderse más que en relación al aumento de los índices de delito, a las demandas de la opinión pública movilizadas por el “sentimiento de inseguridad”.

Por su parte, los diversos sectores políticos desarrollan una retórica dominada por los conceptos de inseguridad, violencia y criminalidad, que los medios de comunicación recogen y amplifican, retroalimentando así la sensación social del miedo al delito. Esta ecuación deriva en respuestas que convierten problemas de orden social, en sobreactuación policial y prácticas judiciales de uso exacerbado de la privación de libertad. Se trata pues, del más puro pragmatismo penal orientado a medidas “efectivas” y “tranquilizadoras”, que operan en el plano simbólico² más que en el núcleo duro del fenómeno, constituido por un conjunto de conflictos sociales no dirimidos y de naturaleza compleja (ZAFFARONI, 1993). Resulta de Perogrullo afirmar que abordar la complejidad implica comprender las redes dinámicas de interacciones al interior de un fenómeno, así como el hecho que sus relaciones no son resultado de la agregación de las partes estáticas. Las respuestas que pretenden homologar la parte con el todo, están condenadas al fracaso, cuando no al agravamiento del propio fenómeno, como lo atestiguan una multiplicidad de experiencias en la región y

¹ Gianni Di Palma es Doctor en Derecho y Ciencias Sociales; realizó estudios de posgrado en Transparencia, Accountability y Lucha contra la Corrupción y cursa una Maestría en Derechos Humanos. Es miembro de la Comisión Honoraria del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados y colaborador de SERPAJ. Ha participado en diversas investigaciones y publicaciones sobre derechos humanos y privación de libertad. Ana Juanche es Dra. en Estudios Latinoamericanos y Magíster en Derechos Humanos; es miembro de SERPAJ e integrante del Área de Seguridad Ciudadana y Privación de Libertad.

² En tanto ejercicio de poder disciplinador y normalizante, en términos de Foucault.

en el mundo³. De hecho, la experiencia comparada indica que la fórmula “a más personas privadas de libertad, más cárceles”, además de costosísima, rara vez tiene éxito como estrategia a largo plazo.

Contrariamente, las prácticas exitosas muestran que el abordaje al fenómeno requiere acciones a diversos niveles, y en primer lugar, la revisión de la política criminal. En esta área Uruguay tiene largas cuentas pendientes, pero comenzando con el marco normativo, mantiene vigente una legislación obsoleta y generada en contextos autoritarios: el Código Penal de 1934 y el Código del Proceso Penal de 1980. Esta legislatura parece terminar sin que ambos proyectos de reforma sean aprobados.

Lo cierto es que el país necesita un debate de fondo sobre el conjunto heterogéneo de leyes y decretos, antiguos y enmendados paliativamente para solucionar, desde una perspectiva pragmática, los problemas surgidos en el correr del tiempo. Estas enmiendas, en su mayoría caracterizadas por medidas de populismo punitivo, sobreabundan en la tipificación de nuevos delitos y en el aumento de las penas sin que todo ello, como se expresara más arriba, redunde en la reducción de los índices de criminalidad y en el desistimiento de las trayectorias delictivas. El resultado negativo más elocuente ha sido el colapso del sistema carcelario, atiborrado debido al uso de la privación de libertad como excepción y no como regla. En 40 años la población privada de libertad creció un 700%⁴. Pero más preocupante aun es la medida de la tendencia que indica que, de sostenerse la política criminal actual, la población seguirá creciendo a razón de 1.7 personas por día⁵.

Uruguay, un país de 3.440.157 habitantes⁶, tiene una tasa de prisionización de 291 personas cada 100.000 habitantes⁷, lo que lo sitúa en el primer puesto en el ranking de

países de América del Sur⁸ y en el lugar 35 a nivel mundial⁹.

La lectura de estos datos se agrava al tomar en cuenta el índice de personas sujetas a prisión preventiva. Según datos del Instituto Nacional de Rehabilitación al 31 de julio de 2014, el total de personas privadas de libertad ascendía a 9.754. De ellas, el 34,7% eran personas procesadas y el 64,7% eran penadas. Estas cifras colocan al país en el 5° lugar (194/100.000 hab.) del ranking de países con mayor tasa de prisión preventiva, solo superado por Guam, el territorio estadounidense situado en el Océano Pacífico (272/100.000 hab.), Panamá (261/100.000 hab.), Belize (202/100.000 hab.) y las Islas Vírgenes (195/100.000 hab.)¹⁰. También se debe agregar el dato sobre los y las adolescentes privados de libertad: 670, incluyendo a quienes están privados de libertad como medida cautelar, en espera de la determinación de la media, o bien la absolución, según cifras oficiales del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA).

La “expansión vertical” del sistema o “hiperinflación carcelaria” en Uruguay, se ha constituido en un fenómeno estructural, en tanto consecuencia del enfoque reduccionista sobre la seguridad. Con la tendencia instalada de un aumento creciente de la población carcelaria, producto de la política criminal de emergencia, la posibilidad de estabilizar el sistema resulta insostenible.

Asumir un cambio integral y de fondo es una responsabilidad política insoslayable. Pensar una política pública para el sistema carcelario sin revisar la política criminal resultaría, al decir de Zaffaroni “una suerte de agujero negro en continua expansión (...) [ya que] un estado de derecho no debe tener más presos que los que su presupuesto le permite en condiciones de mínima dignidad y seguridad”¹¹.

El escenario actual está atravesado por varias iniciativas gubernamentales que parecieran intentar cambios. Pero insistimos: es indispensable estructurar una política pública en tanto curso de acción para el logro del objetivo de la reforma integral del sistema penitenciario. Por ello, debe concebirse como un conjunto de medias planificadas, sustentable, con recursos racionalizados y acciones mensurables sobre la base de fuentes de información transparentes y confiables, con la participación de los actores involucrados y especialmente del saber experto, y con una institucionalidad y estructura profesionales adecuadas¹².

El notable crecimiento de la población privada de libertad tiene además un sesgo

³ El indicador más elocuente es el aumento de las tasas de prisionización y el concomitante hacinamiento; sistemas carcelarios sobresaturados que generan el paradigma de la emergencia continua que los Estados jamás alcanzarán a controlar (ni locativa, ni presupuestal, ni técnicamente) pues “la puerta de entrada” crece permanentemente y “la puerta de salida” se entelenece y hasta obstruye, en razón de medidas como el endurecimiento de las penas, la tipificación de nuevos delitos y los altos índices de reincidencia.)

Ver: El País; 5/7/14; “INR defiende información sobre reincidencia que Interior objetó; disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/inr-defiende-informacion-reincidencia-que.html>

Ver: Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario; Informe de Evaluación y Actuación 2013; disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/otrosdocumentos/comisionadoparlamentario/informe2013.pdf>

⁴ Dr. Álvaro Garcé, ex Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario; El Observador; 29.01.14; disponible en: <http://www.elobservador.com.uy/noticia/270514/en-50-anos-la-poblacion-uruguay-crecio-20-y-la-carcelaria-700/>; revisado el 9.11.14.

⁵ JUANACHE, Ana (2012); “Un breve contexto de la situación de la privación de libertad en Uruguay”. En JUANACHE A. y PALUMMO, J. (coords.): *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*. SERPAJ y OSJ, Montevideo, 2012; pág. 13.

⁶ INE; Uruguay en cifras 2014; disponible en: http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uruguayencifras2014/Uruguay_en_cifras_2014.pdf

⁷ Según cifras del INR al 31 de julio de 2014.

⁸ World Prison Brief; International Centre for Prison Studies; University of Essex: http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=24

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem; http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/world_pre-trial_imprisonment_list_2nd_edition_1.pdf

¹¹ ZAFFARONI, Raúl E.; “Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria”. En: CARRANZA, Elías (2007); *Naturaleza y necesidad de los consejos de política criminal*; Siglo XXI, Barcelona, 2007, págs. 85 – 101

¹² PALUMMO, Javier (2012); “Política pública y sistema carcelario en el Uruguay”. En JUANACHE A. y PALUMMO, J. (coords.): *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*. SERPAJ y OSJ, Montevideo, 2012; pág. 31.

particular: el encierro de “los pobres malos” (TIJOUX, 2002: 177). La prisionización en tanto respuesta político-social a la pobreza concibe a un sector de quienes la padecen, como personas inhabilitadas para la vida en sociedad a quienes hay que aplicar “*mano dura* [para] *proteger a la gente honesta*”¹³, como propone el senador del Partido Nacional, Jorge Larrañaga. Los discursos sobre el “orden y el respeto” se estructuran sobre una meridiana escisión: la resignificación de la sociedad virtuosa y la sociedad criminal, como legado de un pasado reciente de prácticas estatales cada vez más punitivas y relatos sobre la ruptura de la cohesión social, que impactan en sectores especialmente estigmatizados y culpabilizados (RICO, 1999: 55 y RICO, 2012: 41). La polarización queda condensada en este pronunciamiento del senador del Partido Colorado, Pedro Bordaberry: “*Queremos proteger a los ciudadanos, ocupándonos de los delincuentes*”¹⁴. Es claro que la dicotomía planteada excluye a “los delincuentes” de la categoría de ciudadanos. Esta retórica divide a la población entre aquellos ciudadanos a quienes se debe proteger y los “malvivientes” de quienes los primeros deben protegerse.

Un análisis sociodemográfico de la población adulta privada de libertad en el Uruguay permite caracterizarla como predominantemente joven: un 62,5% es menor de 33 años. Además, el encierro impacta mayoritariamente sobre los varones ya que las mujeres representan menos de una de cada diez personas privadas de libertad. Asimismo, un conjunto de indicadores da cuenta de la vulneración integral de este sector de población: más de la mitad de las personas privadas de libertad tiene la educación primaria completa como máximo nivel educativo alcanzado. En clara oposición a sus pares provenientes de hogares con mayores niveles de ingresos, casi cuatro de cada diez jóvenes privados de libertad de entre 18 y 22 años tienen hijos menores de edad; en el tramo que va entre los 23 y los 27 años, son seis de cada diez y en el tramo entre los 28 y los 32 años, son más de siete de cada diez. En cuanto a la trayectoria de empleo, el 25,5% de las personas comprendidas en el tramo entre 23 y 27 años y el 27,5% de las comprendidas en el tramo entre los 28 y los 32 años, no han tenido ocupación alguna previo a la reclusión. Un dato elocuente es el que indica que el 66,4% de la población ocupada antes de estar privada de libertad, trabajaba “en negro”¹⁵. Este sector de población desempleado y precarizado, parece no ser destinatario de los planes de asistencia a la emergencia social desarrollados por los gobiernos progresistas ya que “*La mayoría (68,9%) de los reclusos señala que ni él ni su hogar recibió el Ingreso Ciudadano, componente del Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) implementado*

¹³ Palabras del líder del sector Alianza Nacional del Partido Nacional, Jorge Larrañaga en el “Encuentro de Futuro Nacional”, 26 de enero de 2014. Disponible en: <http://alianzanacional.com.uy/web/encuentro-de-futuro-nacional/>.

¹⁴ Palabras del líder de Vamos Uruguay, agrupación del Partido Colorado, pronunciadas en la Junta de Directivos Departamental, durante una gira por el departamento de Flores. Disponible en: <http://www.vamosuruguay.com.uy/noticias/2968>

¹⁵ Juanche, Ana (2012); “La población adulta privada de libertad”. En: Juanche, A. y Palumbo J. (coords). *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo recomendaciones y propuestas*; SERPAJ y OSJ, Montevideo.

por el Ministerio de Desarrollo Social durante el periodo 2005-2007. El porcentaje de quienes fueron beneficiarios de esta política social es del 17,9%” y adicionalmente “*Poco más de una cuarta parte (27,3%) declara que él o su hogar son destinatarios de esta política, siendo beneficiarios de alguno de los componentes del Plan de Equidad*”¹⁶.

La seguridad desde una perspectiva reduccionista

El enfoque de seguridad desde una perspectiva reduccionista dicotomiza el concepto por oposición al de inseguridad, a su vez asimilado al de criminalidad. La seguridad entendida como pleno escenario de garantías de derechos y resguardos sociales es sustituida por la necesidad de resolver la criminalidad, no solo por la esfera del Estado sino por sus potenciales víctimas ciudadanas (BARATTA, 1997 apud DAROQUI, 2003).

Hasta aquí, si bien resulta evidente, corresponde enfatizar la ausencia de neutralidad de esta política criminal en relación con los niveles de democracia de una sociedad. En forma simplificada podría sostenerse que en tanto la política de “mano dura” únicamente está dirigida contra los “pobres malos” el resto de la sociedad estaría a salvo del accionar del Estado policial. Sin embargo, resulta sumamente ingenuo pretender que el resto de la sociedad pueda permanecer ajena al costo de la persecución y el castigo implacable a sus enemigos. En un sistema democrático se pretende una distribución equitativa de las libertades entre todos sus miembros, a la vez que se mantiene restringido al poder autoritario. Sin embargo, el aumento de la alarma social en torno a la seguridad, presentada como una emergencia puntual, se constituye como elemento justificante de la restricción de libertades en favor de la ampliación del poder autoritario. Lo anterior encierra obviamente el argumento falaz que la democracia se defiende con menos democracia.

En teoría democrática se presentan como elementos centrales la transparencia y publicidad del fundamento de las decisiones en torno a las políticas públicas. Esto implica que una sociedad se define como más democrática en función del nivel de transparencia y publicidad alcanzado, siendo que el componente de “verdad” tiene un papel central en la construcción de la legitimidad del sistema. Sin embargo, un análisis de los discursos que sustentan la política criminal uruguaya, arroja que éstos carecen de profundidad y resultan fácilmente rebatibles en términos académicos. No obstante su alto contenido valorativo, la simplificación simbólica junto a la promesa de inmediatez, resultan determinantes en su efectividad.

Sin perjuicio que todo discurso político tiene una pretensión fundacional, en los últimos 40 años la retórica ha estado permeada por la tónica reformista de “nuevos modelos”, que supuestamente vienen a superar las deficiencias de los anteriores.

Desde la reapertura democrática a la fecha y a pesar de la rotación de los partidos po-

¹⁶ Ministerio del Interior y Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la UDELAR (2010). I Censo Nacional de Reclusos. Disponible en: https://www.minterior.gub.uy/images/stories/informe_censo_reclusos_dic.pdf

líticos en el gobierno, con matices, todos han aplicado la misma política criminal; todos han creado nuevas figuras delictivas, endurecido penas y en general, aumentado la potestad represiva del Estado. Ninguno ha logrado disminuir los índices de criminalidad y sin embargo, ninguno rinde cuentas ni asume responsabilidades en un largo camino plagado de fracasos. A pesar de ello, durante los últimos períodos electorales, las campañas políticas persistentemente sobreabundaron en propuestas e iniciativas para aumentar la represión del delito.

A modo de ejemplo, en su propuesta *Uruguay libre y seguro*¹⁷ -parte del Programa 2015 – 2020-, “Vamos Uruguay” – Partido Colorado, desarrolla 7 objetivos estratégicos que se desglosan en 67 acciones. Estas últimas incluyen: más presencia policial (mayor número de efectivos, más patrullaje y más comisarías); más tecnología para el control (sistemas informáticos y software para la predicción de delitos (sic), video vigilancia, drones, tobilleras electrónicas y rastreador GPS para los reclusos en salidas transitorias, etc.); más control selectivo en “zonas más problemáticas y/o peligrosas; en puntos estratégicos y en todas las capitales departamentales (...) una propuesta de un geo referenciamiento de los delitos, estableciendo estadísticas por zonas y por comisarías” y la profundización de la “metrópolis punitiva” a través de la aplicación del “diseño urbano o medioambiental (CPTED en inglés) y el diseño basado en la conducta (BBD en inglés) (...) mejorando el control de los accesos; mejorando la iluminación y vigilando y limpiando los espacios públicos”.

El Partido Nacional en su Agenda de Gobierno 2015 – 2020¹⁸ plantea la meta de “Una sociedad segura, capaz de cuidar a su gente”, como la primera de sus “líneas estratégicas fundamentales”. Entre las acciones propuestas está la creación de un cuerpo de elite, la “Guardia Nacional”, que tendrá “a su cargo el combate al delito en aquellas zonas donde se registran mayores índices delictivos”; también una reforma de la Policía que “potencie las comisarías seccionales en todo el país [que] devuelva protagonismo a los comisarios” y “representantes de la Policía en el Observatorio Social sobre Adicciones” la seguridad en el deporte a través de “un registro de hinchas violentos y el control de acceso a espectáculos deportivos” y otra diversidad de medidas similares.

Por su parte el documento Bases Programáticas para el Tercer Gobierno del Frente Amplio, 2015 – 2020¹⁹ afirma que “priorizó la seguridad pública en la gestión de gobierno, alcanzando y cumpliendo un acuerdo con todos los partidos políticos que definieron una hoja de ruta para la transformación en esta área”, en referencia al Documento de Consenso de la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública²⁰ publicado en agosto de 2010. En dicho documento se acordó el aumento de recursos presupuestales para la construcción de

infraestructura y la incorporación de recursos humanos para el sistema carcelario, la formación de grupos de intervención rápida (GEO) y múltiples medidas de reorganización y profesionalización de la Policía, la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, la implementación de un “Archivo Genético Criminal”, modificaciones legislativas para la “aplicación de medidas socioeducativas o privativas de libertad a todas las infracciones cometidas por los adolescentes a la ley penal, sean éstas consumadas o tentadas”, entre otras acciones.

Las Bases Programáticas plantean para 2015 – 2020, el “Desarrollo de una estrategia de convivencia orientada a vencer el miedo y fortalecer el espacio público”, cuyas medidas son planteadas en un orden muy general; se señalan algunas acciones como la “intervención focalizada integral” en “territorios que concentran los mayores niveles de vulnerabilidad social, urbana y que muestran altas tasas de delitos” desde “modelo de cercanía para garantizar la seguridad”; el desarrollo de dispositivos de resolución de conflictos, el tránsito seguro hacia los centros educativos y la seguridad en el transporte público y en los espectáculos deportivos y artísticos, sin especificar cómo se logrará. El programa de gobierno también plantea la “profundización de la reforma organizativa de la Policía Nacional orientada a la gestión basada en el conocimiento y la inteligencia aplicada” que consolide la transición del “modelo tradicional reactivo”. Propone una nueva Ley Orgánica Policial, la reasignación de recursos entre jurisdicciones policiales de acuerdo a la georreferenciación del delito, para “concentrar el personal y los medios materiales en las jurisdicciones en las que la estadística constata grandes concentraciones de eventos delictivos de suma seriedad llevando el proceso de forma gradual y evaluando sus impactos”, el fortalecimiento del Sistema de Información de Seguridad Pública y la implementación de un sistema de información criminal.

Basta una lectura longitudinal a los tres planes de gobierno para identificar el denominador común de la territorialización y focalización de las intervenciones en “zonas rojas”.

El foco en algunos

Lo descripto anteriormente debe leerse en el concierto de medidas impulsadas y aplicadas en los períodos anteriores, de las que fueron impulsores todos los partidos políticos, ocuparan el rol de oficialismo u oposición.

El elenco incluye la “cruzada” contra la “minoridad infractora” que lideró el Partido Colorado y culminó en las elecciones nacionales de 2014, con el plebiscito que proponía bajar la edad de imputabilidad penal a 16 años, para los casos de algunos delitos y que no fuera aprobado. A ello debe sumarse algún episodio que generó gran “revuelo” pero no pasó sino de la anécdota. Nos referimos al entusiasmo del Senador Jorge Saravia por incluir materias vinculadas a la defensa nacional en la educación secundaria a partir de quinto o

¹⁷ Disponible en: <http://vamosuruguay.com.uy/wp-content/uploads/2014/08/UruguayLibreSeguroSeguridadCiudadana.pdf>

¹⁸ Disponible en: <http://www.lacallepou.uy/agenda-de-gobierno/pdf/agenda-gobierno.pdf>

¹⁹ Disponible en: http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Bases_FA_2015-2020.pdf

²⁰ Disponible en: https://minterior.gub.uy/images/stories/documento_de_consenso.pdf

sexto año de liceo: “algo de práctica”, “manejo de armas y algún tipo de maniobra (...) porque la región se empieza a complicar”²¹. Otras sin embargo, han cristalizado en proyectos de ley, reformas y creación de nueva legislación.

Durante la campaña electoral de 2009, el actual presidente José Mujica, dejó en claro su postura sobre la necesidad de extremar las medidas represivas contra las personas adictas a las drogas: “Hay que agarrarlos del forro e internarlos a prepo”. Tras más de un año de debate y reformas al proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, el 23 de diciembre de 2013, el Senado aprobó el proyecto de ley de Atención Sanitaria de Adictos en Situación de Riesgo²², léase “proyecto de internación compulsiva”. El proyecto sustitutivo entró a estudio de la Comisión Especial de Drogas y Adicciones con Fines Legislativos, en abril de 2014. SERPAJ y IELSUR emitieron un comunicado²³ en el que expresaron que rechazaban “*enfáticamente y en su totalidad esta nueva iniciativa por su carácter inconstitucional y violatorio de principios básicos de derechos humanos*” ya que de aprobarse se estaría contribuyendo “*a fortalecer la ideología de la defensa social, que presupone proteger a la sociedad de los ‘peligrosos’, en este caso consumidores de sustancias psicoactivas, aplicando mecanismos por afuera del ámbito penal, pero que también persiguen la neutralización de la persona, a través, de su segregación o separación. Las políticas a nivel internacional y regional con respecto a este tema están diseñadas en sentido contrario; las mismas se orientan a disminuir y abolir la utilización de prácticas de privación de libertad para estos casos y otros*” y llamaron a que “*los representantes nacionales no voten esta ley; que reflexionen y busquen otras respuestas posibles y necesarias, más eficientes, integrales y respetuosas de los derechos humanos*”.

El 11 de julio de 2011 se aprobó la Ley N° 18.777 de Adolescentes Infractores de la Ley Penal que modifica a la Ley N° 18.723 Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), introduciendo como infracciones penales, entre otras, a la tentativa y complicidad en el delito de hurto, a la que corresponde la aplicación de medidas socioeducativas no privativas de libertad; la tentativa de infracciones gravísimas a la ley penal y la participación en calidad de cómplice en infracciones gravísimas a la ley penal. La nueva ley establece un plazo máximo de sesenta días para el arresto domiciliario y la internación provisoria, y un máximo de noventa días en caso de infracciones gravísimas.

Apenas cuatro días después, el 15 de julio de 2011, se aprobó la Ley N° 18.778, modificativa del CNA, que establece que en el caso de infracciones reiteradas, la Suprema Corte de Justicia (SCJ) creará y reglamentará un Registro Nacional de Antecedentes Judiciales de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, el que comprenderá una sección que con-

tenga los antecedentes de los delitos de violación, rapiña, copamiento, secuestro y homicidio doloso o ultraintencional, y otra segunda sección con todas las demás infracciones de ley penal previstas en el CNA. En los casos de penas por violación, rapiña, copamiento, secuestro o las diferentes variantes del homicidio intencional, el Juez, al dictar sentencia podrá imponer como pena accesoria la conservación de los antecedentes a efectos de no ser considerado primario si al cumplir la mayoría de edad volviera a cometer otro delito doloso o ultraintencional.

En el mismo sentido, el 4 de enero de 2013 se aprobó la Ley N° 19.055, también modificativa del CNA, que establece un régimen especial para adolescentes mayores de quince y menores de dieciocho años. Incluye un catálogo de infracciones gravísimas a la ley penal, a la vez que determina que la tentativa de homicidio intencional con agravantes especiales, la tentativa de violación, la tentativa de rapiña y la tentativa de secuestro, así como la complicidad en las mismas, también son infracciones gravísimas a la ley penal. Para todos los casos de infracciones gravísimas se determina un régimen especial cuando el presunto autor sea mayor de quince y menor de dieciocho años.

La Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) había entregado a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, un informe sobre el proyecto de ley, en agosto de 2012. En él expresaba que “*En definitiva, y sin perjuicio del debate sobre el eventual impacto favorable que estas medidas podrían alcanzar o no en el contexto de la política criminal implementada por las autoridades competentes, la INDDHH advierte sobre la necesidad de atender a la compatibilidad de estos artículos con el marco normativo vigente en el país en la materia, así como sobre la capacidad real de la institucionalidad estatal para ampliar el número de internos menores de 18 años cumpliendo adecuadamente con las normas y principios consagrados en normas de generación nacional e internacional vigentes*”²⁴.

Asimismo, al respecto de estas modificaciones, el Comité de los Derechos del Niño de Uruguay²⁵ expresó que “*Este hecho -junto a otros- promovido por la mayoría de los sectores políticos, solo refuerza y consolida la lógica hegemónica vigente, aquella que convierte al adolescente en un enemigo público*” y que este tipo de medidas “*en nada ayudan a deconstruir el paradigma dominante actual en torno a la inseguridad. Son visiones que consolidan tendencias de segregación, exclusión y marginación, en vez de promover políticas inclusivas, que busquen desarrollar un proyecto de sociedad que sea común a todos (...)* [y convertirá al] *Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en un espejo de lo que ocurrió en adultos cuando el Parlamento agravó penas y aumentó mínimos de privación de libertad, haciendo de nuestro país uno de los lugares con mayor índice de presos por habitante de la región, transformando*

²¹ Entrevista publicada en el Semanario Búsqueda el 23 de febrero de 2008, citada en El País Digital, sábado 25 de febrero de 2008. Revisado el 1/3/14: http://historico.elpais.com.uy/06/02/25/pnacio_203262.asp

²² Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/pdfs/repartidos/senado/S2013120976-00.pdf>

²³ Fuente: <http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?212949,1,1149>. El comunicado completo puede consultarse también en este Informe.

²⁴ Fuente: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo; disponible en: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Informe-Modificaciones-al-CNA-y-a-la-legislacion-C3%B3n-penal-14.08.2012.pdf>

²⁵ Fuente: Comunicado del Comité de los Derechos del Niño; disponible en: <http://www.vozzyvos.org.uy/index.php/noticias/3690-comunicado-ante-la-aprobacion-de-reformas-en-el-cna>

las cárceles en verdaderos infiernos en la tierra.”

En junio de 2012 el gobierno presentó su Estrategia por la vida y la convivencia²⁶, cuya fundamentación expresa “(...) que estamos, desde hace varios años ante la emergencia de ‘la violencia’ como problema prioritario para la población. Una violencia que emerge con fuerza, resultado de largos procesos acumulados de exclusión y que se expresa en muy variadas maneras, algunas más públicas, otras más privadas...” y agrega que “Todo ello va en línea de una pérdida de respeto por la vida humana y a la convivencia ciudadana y es ese el corazón del problema que la sociedad uruguaya toda (Estado y ciudadanos) debemos enfrentar”.

En consonancia, el Poder Ejecutivo presentó un conjunto de anteproyectos de ley para su discusión parlamentaria, cuyos resultados sintetizamos a continuación. El 20 de agosto de 2013 se aprobó la Ley N° 19.120 de Faltas y conservación y cuidado de los espacios públicos, que con modificaciones al Código Penal introduce entre otras cosas, penas de trabajo comunitario de entre siete y treinta días para quienes provoquen o participen en desórdenes en espectáculos públicos; agraven u omitan asistencia a la autoridad; vendan o comercialicen entradas para espectáculos públicos sin autorización; hagan abuso de alcohol o estupefacientes y se presenten en lugar público o accesible y por su “estado de grave alteración psíquica o física” provocaren daños en otros. También establece el deber de colaboración de todas las personas con las autoridades públicas “en la erradicación de las conductas que alteren, perturben o lesionen la convivencia ciudadana”.

El impacto de la aplicación de la ley es elocuente. Según el Ministerio del Interior, en cinco meses de aplicación, la ley de faltas motivó 2875 intervenciones policiales sobre 1648 personas, debido a que la norma “regula el uso indebido de espacios públicos y prohíbe ocupar o acampar en los mismos”. También informa que el mayor porcentaje de actuaciones (79.4%) se concentró en cinco seccionales que abarcan los barrios Centro, Sur, Palermo, Tres Cruces, La Blanqueada, Parque Batlle, Villa Dolores, Buceo, Cordón, Parque Rodó, Punta Carretas, Aguada, La Comercial y Villa Muñoz²⁷. Cualquier habitante o visitante de la ciudad de Montevideo puede percatar que los barrios mencionados son aquellos que registran la mayor cantidad de población “en situación de calle”. Parece prístina la vinculación que se hace para este sector de población integralmente vulnerado y sus conductas infractoras de ley. En abril de 2014, el Fiscal de Corte evaluaba la aplicación de la ley y expresaba que “Hasta el momento han existido dificultades sobre la aplicación de la ley de faltas, la dificultad más importante ha sido el planteo masivo de acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia que prácticamente paralizaron los juzgados de faltas en todo el país”²⁸.

²⁶ Presidencia de la República, pág. 1. Recuperado el 1 de marzo de 2014: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

²⁷ Ministerio del Interior. Recuperado el 1 de marzo de 2014 de <https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78-noticias/ultimas-noticias/1777-faltas-2678-intervenciones-en-seis-meses>

²⁸ Fuente: El País, 7/04/14; disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/acciones-inconstitucionalidad-paralizaron-juzgados-dijo.html>; revisado el 9/11/14.

Por último, el 19 de julio de 2013, el Poder Ejecutivo remitió al Parlamento un Ante Proyecto de Código de Responsabilidad Infracional del Adolescente²⁹, a la fecha en trámite parlamentario y que ha recibido variadas objeciones por parte de la academia, las organizaciones sociales y las internacionales como UNICEF³⁰.

Las medidas aprobadas son más que elocuentes a la hora de ejemplificar el endurecimiento de la respuesta penal hacia los adolescentes a través del aumento de penas, la creación de nuevos delitos y la rebaja de las garantías; todas ellas probadamente ineficaces para atender las verdaderas causas de la inseguridad.

Seguridad ciudadana, focalización territorial y megaoperativos

Las estrategias legales han sido combinadas con medidas policiales de prevención y represión del delito. Los megaoperativos o planes de saturación que durante 2011 ocuparon amplios espacios mediáticos y de debate social, llegaron a los barrios periféricos con un nivel de despliegue en armamento y personal policial, inversamente proporcional a los resultados alcanzados. Esta presencia del estado policial en su máxima expresión seguramente buscó operar en el plano simbólico y, consciente de la inconsistencia entre su accionar y la retórica de la Estrategia por la vida y la convivencia, desplegó la campaña “contra la estigmatización de los barrios”. Peor el remedio que la enfermedad: además de helicópteros, tanquetas, perros y decenas de efectivos policiales, la ciudad se inundó de afiches que intentando atenuar la estigmatización de los barrios que padecieron tales procedimientos, terminaron reforzándola. Agustín Cano (2012), desde un análisis lingüístico arriba a la conclusión que el mensaje -por acción y omisión- “(...) es que, en todos los casos, la policía declara ‘defender’ a quienes trabajan, estudian y no consumen drogas en oposición a quienes sí lo hacen, reforzando las principales ideas-fuerza de las principales construcciones discursivas estigmatizantes”.

El último tramo del año 2013 estuvo signado por diversos hechos de violencia policial en el contexto de procedimientos en barrios periféricos y de control de manifestaciones sociales. Al respecto la INDDHH presentó un Informe sobre casos de violencia institucional e interpersonal verificados en nuestro país³¹ en el que desarrolla un catálogo de recomendaciones al Ministerio del Interior. Asimismo, SERPAJ y IELSUR emitieron un comunicado³² en el que expresaron que “Amparado en la Ley de Procedimientos Policiales -aprobada en el año 2008-, el Estado viene desarrollando operaciones y procedimientos que exacerban el poder punitivo y la violencia institucional, limitando y anulando garantías establecidas en la Constitución, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana

²⁹ Disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2013/07/cons_min_706.pdf

³⁰ Ver: Portal 180, 15/07/13; disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/34489_Unicef-critico-proyecto-que-eleva-penas-a-adolescentes

³¹ Fuente: INDDHH; disponible en: <http://inddhh.gub.uy/resolucion-inddhh-n-1502013-informe-sobre-casos-de-violencia-institucional-e-interpersonal-verificados-en-nuestro-pais/>

³² Fuente: El País; 6/11/13; disponible en: <http://www.elpais.com.uy/informacion/hay-policial-desbocado-afirman-organizaciones.html>; revisado el 5/11/14.

de Derechos Humanos”, sostienen las organizaciones” y que “La construcción de una sociedad, basada en el pleno acceso a los derechos, supone un proyecto común a todos y todas. Para lograr esto no se debería aplicar una política de amortiguación. Por un lado se aprueban y promueven políticas de inclusión y derechos (despenalización del aborto, matrimonio igualitario, y media sanción de ley de regulación de la marihuana), y por otro lado, se continúa criminalizando a los grupos y poblaciones más vulneradas (en particular a los adolescentes y jóvenes).

La seguridad ciudadana viene a constituir un nuevo componente de la exclusión. Simbólica y materialmente segregados, los “pobres malos” transitan el territorio por sus márgenes, despojados de toda posibilidad de acceder a la verdadera seguridad: esa constituida por el pleno ejercicio de derechos, que ni siquiera asoma en los debates político-mediáticos. En tanto, la sociedad virtuosa, la de los “verdaderos ciudadanos”, pertrecha su pánico tras rejas perimetrales, concertinas, alarmas con respuesta telefónica y satelital, casetas de vigilancia, patrullaje privatizado de las calles, perros y barrios privados-bunker, y abandonarla solo para trasladarse al único espacio público seguro: el shopping center. En palabras de Mike Davis “la seguridad es cada vez más un estilo de vida”.

Sin un profundo y responsable debate sobre la política criminal, ¿qué tan seguros estamos de que hechos como la muerte de Alexis Ezequiel Orona Reyes, el joven de 16 años linchado por sus potenciales víctimas en la zona de Pinar Norte el 31 de mayo de 2011, al impulso del pánico ciudadano comiencen a multiplicarse?

Bibliografía

- AZAOLA, Elena (2012). *La violencia de hoy, las violencias de siempre*. México D.F. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Desacatos N° 40; págs. 13 – 32.
- BAUMAN, Zygmunt (2005). *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- CANO, Agustín (2012). *Pobres peligrosos. Un análisis del proceso de criminalización de la pobreza y la juventud en Uruguay*. Barcelona, Revista Atenea Digital.
- CARRANZA, Elías (2007); *Naturaleza y necesidad de los consejos de política criminal*; Siglo XXI, Barcelona.
- CONFAVREUX, Joseph, POTTE-BONNEVILLE, Mathieu y TOULOUSE Rémy (2010). *Entrevista con Mike Davis: temores de la ciudad*. En: Revista Sin Permiso. <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/miked2.pdf>
- CHRISTIE, Nils (2004). *Una sensata cantidad de delito*. Buenos Aires, Editores del puerto.
- DAROQUI, Alcira (2003). *Las seguridades perdidas*. Buenos Aires, Argumentos. Revista

de crítica social.

- JUANCHE, Ana y PALUMMO, Javier (coords.) (2012); *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas*; SERPAJ y OSJ, Montevideo.
- KESSLER, Gabriel (2009). *El sentimiento de inseguridad: Sociología del temor al delito*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- PATERNAIN, Rafael y RICO, Álvaro (codos) (2012); *Uruguay: inseguridad y delito*. Editorial Trilce y CSIC, Montevideo.
- RICO, Álvaro (1999); “La sociedad virtuosa y la sociedad criminal: el reparto de los crímenes y castigos sociales”. En: ACHUGAR, Hugo (director). *Global/Local: democracia, memoria, identidades*; Editorial Trilce, Montevideo.
- TIJOUX, María Emilia (2002). *Cárceles para la tolerancia cero: clausura de pobres y seguridad de ciudadanos*. Viña del Mar, Chile. Última Década N° 16; págs. 175 – 187.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1993); “Derechos Humanos y sistemas penales en América Latina”. *El poder punitivo del Estado. Criminología crítica y control social*; págs. 63-74. Disponible en: <http://ia701206.us.archive.org/26/items/Zaffaroni-1993-DerechosHumanosYSistemasPenalesEnAmric/Zaffaroni-1993-DerechosHumanosYSistemasPenales-EnAmricaLat.pdf>.

Uruguay ante el Comité contra la Tortura¹

El Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés) examinó el tercer informe periódico de Uruguay los días 29 y 30 de abril de 2014 (CAT/C/SR.1212 y 1215), y aprobó sus observaciones finales (CAT/C/SR.1231 y 1242), los días 12 y 20 de mayo de 2014.

El Comité valoró positivamente que el país haya ratificado o adherido “a todos los instrumentos fundamentales de derechos humanos y sus protocolos facultativos en vigor, incluido el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”, así como a promulgación de diversas leyes, entre ellas, la Ley N° 18.026 de Cooperación con la Corte Penal Internacional en materia de lucha contra el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, la Ley de migración N° 18.250, la Ley N° 18.446 que creó la Institución Nacional de Derechos Humanos y en su artículo 83 le asigna la función de Mecanismo Nacional de Prevención de la tortura, la Ley N° 18.596 de reparación integral a las víctimas, la Ley N° 18.667 para la reducción del hacinamiento carcelario y la Ley N° 18.831 y la resolución del Poder Ejecutivo CM/323 que dejaron sin efecto la Ley N° 15848 de caducidad de la pretensión punitiva del Estado; también la adopción del primer Plan nacional de lucha contra la violencia doméstica (2004-2010).

Entre los “Principales motivos de preocupación y Recomendaciones”, el CAT expresó que “El Estado parte debe armonizar el contenido del artículo 22 de la Ley N° 18026 con lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención, a fin de precisar la finalidad de la infracción, prever la discriminación como motivo o razón para infligir la tortura, e incluir los actos destinados a intimidar, coaccionar, obtener información o una confesión de un tercero distinto de la víctima.” (CAT/C/URY/CO/3, párr. 7).

En materia de seguridad ciudadana, el CAT instó al Estado “a aplicar medidas eficaces para garantizar que el personal policial cumpla las obligaciones que impone el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley”, así como a “garantizar también que las personas privadas de libertad gocen en la práctica y desde el mismo inicio de su privación de libertad de todas las salvaguardias legales fundamentales, incluidas aquellas indicadas en los párrafos 13 y 14 de la Observación general N° 2 (2007) del Comité, y en particular la existencia de recursos jurisdiccionales y de otro tipo abiertos a los detenidos y las personas que corren riesgo de ser sometidas a torturas o malos tratos.” (párr. 8)

¹ Fuente: Comité contra la Tortura. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Uruguay (CAT/C/URY/CO/3); 10 de junio de 2014; disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/G14/045/85/PDF/G1404585.pdf?OpenElement>

El Comité lamentó asimismo la carencia de información estatal relativa a denuncias de malos tratos y omisión de asistencia a personas privadas de libertad que presentó el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, y particularmente datos precisos sobre “investigaciones, enjuiciamientos y condenas correspondientes a casos de tortura y malos tratos ocurridos durante el periodo objeto de examen”. En virtud de ello el CAT recomendó al Estado: “velar por que todas las denuncias de tortura o malos tratos se investiguen con prontitud, exhaustividad e imparcialidad, se enjuicie debidamente a sus autores y, de ser declarados culpables, se les impongan penas acordes con la gravedad de sus actos”; que las investigaciones sean hechas por un organismo independiente y que provea información detallada sobre casos de tortura y malos tratos durante el período de informe (párr. 9). También instó a que el Estado continuara la mejora de los centros penitenciarios, y especialmente la atención médica, el acceso al agua potable, saneamiento, ventilación de las celdas, así como la aplicación de medidas sustitutiva a la privación de libertad, el establecimiento de plazos límites para la prisión preventiva, la separación de las personas privadas de libertad de acuerdo a su “su sexo y edad, sus antecedentes, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles” y el traspaso de las cárceles a la órbita civil (párr. 10).

En lo relativo a la justicia penal juvenil, el Comité instó a la implementación sistema de justicia de menores respetuoso de los estándares internacionales en la materia, para lo cual debe velar que “Velar por que la edad mínima de responsabilidad penal establecida sea acorde con las normas de internacionales; aplicar la privación de libertad a menores infractores como último recurso y por el periodo más breve posible, y que se revise periódicamente con miras a eliminarla” y adoptar medidas sustitutivas, entre otras recomendaciones (párr. 12).

El CAT recomendó “asegurar la independencia funcional del mecanismo nacional de prevención asignándole un presupuesto propio, así como personal médico y jurídico especializado, a fin de que pueda abarcar todos los lugares de privación de libertad, con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo Facultativo de la Convención y las

Directrices relativas a los mecanismos nacionales de prevención (CAT/OP/12/5, párrs. 20, 32 y 39).” y que las recomendaciones del MNP se apliquen plenamente (párr. 14).

En materia de verdad, justicia y lucha contra la impunidad, el Comité instó al Estado a “asegurar que los crímenes de lesa humanidad, incluidos los actos de tortura y las desapariciones forzadas, no sean crímenes sujetos a normas sobre prescripción, amnistía e inmunidades” (párr. 16).

El CAT también hizo importantes señalamientos relativos a la independencia de la judicatura: “El Comité recomienda al Estado parte que señale a la atención de la Suprema Corte de Justicia la importancia que tiene para la protección de los derechos humanos una judicatura competente, independiente e imparcial, que actúe de conformidad con lo establecido

en los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (E/CN.4/2003/65, anexo).” (párr. 17).

Asimismo, instó a que el Estado velara por que el personal de las misiones de mantenimiento de la paz acusados de delitos “sean castigados con sanciones acordes con la gravedad de sus actos y garantizar la reparación a las víctimas” (párr. 19).

En cuanto a la violencia contra la mujer, el CAT enfatizó que el Estado debe intensificar sus esfuerzos para combatirla “velando por que se investiguen exhaustivamente todos los casos (...), se enjuicie a los presuntos autores y, de ser condenados, se les impongan sanciones apropiadas y que las víctimas obtengan en reparación, incluida una indemnización justa y adecuada.” (párr. 20). Asimismo, en relación con la muerte violenta de mujeres transexuales expresó que el Estado “debe tomar medidas urgentes para poner fin al asesinato selectivo de personas por razón de su orientación sexual y su identidad de género” (párr. 21).

Finalmente, el Comité instó a “redoblar sus esfuerzos para prevenir y combatir la trata de personas” y a “continuar el desarrollo de programas de formación obligatoria para asegurar que todos los servidores públicos conozcan plenamente las disposiciones de la Convención y sean plenamente conscientes de que las infracciones no se tolerarán, sino que se investigarán y sus autores serán enjuiciados”.

¿Qué lugar tienen los cuidados dentro de la cárcel? Reflexiones a partir de la privación de libertad femenina

Ana Vigna¹

El concepto de cuidados ha cobrado creciente relevancia en los últimos tiempos en nuestro país, no sólo en lo relativo a su abordaje desde la academia, sino también a nivel de las políticas públicas.

Cuando se habla de cuidados, el énfasis está puesto en poblaciones altamente vulnerables, tales como niños/as, personas discapacitadas o adultos mayores. Así, en términos generales, la tarea de cuidados puede entenderse como el apoyo a las personas dependientes en pos de su desarrollo y bienestar (Batthyány, 2009).

Una particularidad de este tipo de tarea es que implica un vínculo entre cuidador y cuidado, y, en consecuencia, está centrado en el aspecto relacional. De hecho, en gran medida las tareas de cuidado son asumidas a la interna de las familias, formando parte del trabajo no remunerado y, a menudo, invisibilizado. En este sentido, los cuidados constituyen un ámbito donde cristalizan los vínculos entre Estado, mercado y familia (Martínez, 2008).

Sin embargo, aún dentro de las familias, las tareas de cuidado no se distribuyen entre todos sus miembros por igual. Por el contrario, son las mujeres quienes continúan asumiendo la mayor carga de las obligaciones de cuidado, a pesar del notable incremento de su participación en el mercado de trabajo remunerado (Batthyány, 2009). Al mismo tiempo, resulta necesario destacar que cuando las tareas de cuidado son remuneradas –ya sean provistas por el mercado o por el propio Estado– las mismas continúan siendo mayoritariamente desarrolladas por mujeres. Así, al analizar el fenómeno del cuidado se vuelve estrictamente necesario incorporar la dimensión de género y los efectos que ésta produce.

Ahora bien, ¿qué tienen que ver los cuidados con las cárceles? ¿Qué lugar ocupan dentro del sistema de privación de libertad? Si bien la idea de cuidados parece ser completamente ajena al ámbito carcelario, la misma atraviesa la cotidianidad de la privación de libertad. En este sentido, es posible destacar al menos dos poblaciones para las cuales el vínculo entre ellas se vuelve evidente.

En primer lugar, resultan claros los altos niveles de vulnerabilidad que presenta la población reclusa. Si atendemos, por ejemplo, a sus escasas oportunidades dentro del sistema educativo, las tempranas edades de ingreso al mercado de trabajo, los altos niveles de desempleo o de precariedad e informalidad cuando existe inserción laboral, y en las formas

¹ Pie de autora

de acceso y condiciones precarias de sus viviendas, entre otros indicadores (Vigna, 2013) resulta evidente que la población que termina siendo enviada a prisión proviene mayoritariamente de los sectores más vulnerables de la población, y ha sufrido múltiples formas de exclusión y discriminación a lo largo de sus trayectorias vitales, previo al encarcelamiento. Por su parte, el Estado, a través del accionar del sistema de justicia y del propio sistema penitenciario, ha colocado a esta población en una situación de total dependencia del aparato estatal para lograr acceder y ejercer sus derechos. De esta forma, la población privada de libertad constituye un grupo por definición destinatario de las tareas de cuidado.

En segundo lugar, la situación de vulnerabilidad que implica la privación de libertad, no sólo afecta a quienes fueron efectivamente procesados/as con prisión, sino que también impacta sobre todas aquellas personas –especialmente los/as hijos/as- que dependían para su bienestar del cuidado de las personas encarceladas.

Dentro de este marco, la situación de privación de libertad en las mujeres resulta doblemente delicada: por un lado, porque presentan necesidades específicas que a menudo son invisibilizadas dentro de un sistema fuertemente masculinizado y androcéntrico. Por otro lado, y debido al rol de “cuidadoras” que tradicionalmente se le ha asignado a la mujer en nuestras sociedades, permeando claramente al sistema y la normativa penitenciaria, debe tenerse en consideración los efectos que sobre terceros, genera el encarcelamiento de las mujeres: en particular, sobre sus hijos e hijas.

Cuidados y mujeres privadas de libertad

Cuando pensamos en el encarcelamiento femenino, surgen diversos aspectos que lo diferencian del que atraviesan los hombres. A pesar de ello, y por tratarse de una población muy minoritaria en términos estadísticos, a menudo sus necesidades específicas no resultan lo suficientemente visibilizadas. Puntualmente, las mujeres presentan características diferenciales en lo que refiere al impacto que genera la separación de sus hijos/as, los mayores niveles de abandono por parte de sus seres queridos (y, en particular, de sus parejas), las necesidades específicas en materia de salud sexual y reproductiva (incluidas la atención en situaciones de embarazo, parto y lactancia), sus necesidades en términos de salud mental (particularmente, atención a situaciones de depresión y baja autoestima). A todo ello, se le suman las discriminaciones sufridas en la vida en el “afuera”, referidas principalmente a la mayor presencia de experiencias previas de maltrato, abuso y otras formas de victimización, sus mayores niveles de desempleo y menor experiencia laboral, lo cual, combinado con su mayor promedio de edad y niveles más altos de sanción informal frente a la “desviación” femenina, pueden dificultar aún más sus chances de reinserción social una vez egresadas del sistema.

Otro aspecto a considerar, es que al tratarse de una población minoritaria en términos numéricos en el conjunto de las personas privadas de libertad, las posibilidades de clasificación de las mujeres encarceladas –en términos, por ejemplo, de primarias y reincidentes, procesadas y penadas, o por tipo de delito– resultan aún más difíciles que en el caso mascu-

lino. Así, para todo Montevideo y el área metropolitana, donde se concentra la mayor proporción de personas encarceladas, existen únicamente dos establecimientos femeninos: “El Molino”, destinado a madres con niños/as y con una capacidad máxima para 30 mujeres, y la Unidad N° 5 “Centro Metropolitano de Reclusión Femenino” en el que se encuentran las restantes mujeres privadas de su libertad en Montevideo, Canelones y San José. Una situación análoga ocurre en el interior del país, en donde las mujeres a menudo son encarceladas en pabellones o módulos específicos dentro de cárceles mayoritariamente masculinas, o incluso continúan residiendo en las viejas jefaturas de policía, en dependencias no diseñadas para la privación de libertad y sin mayores posibilidades de ser clasificadas.

¿Qué sucede con los niños/as cuando sus padres o madres van a prisión?

Un estudio del Church World Service y Gurises Unidos (2014), tomando como base los datos recabados por SERPAJ y el Observatorio del Sistema Judicial de la Fundación Justicia y Derecho (Juanche y Palummo, 2012), estima que en Uruguay en 2010 había 11.061 niños, niñas o adolescentes con la madre o el padre encarcelado.

En nuestro país las mujeres, a diferencia de los hombres, tienen derecho –en ciertas situaciones- a que sus hijos e hijas permanezcan con ellas al menos durante parte de su período de reclusión. Específicamente, la normativa nacional a través del Decreto-Ley N° 14.470 establece en su artículo 29 que las mujeres privadas de libertad que tengan hijos menores de cuatro años podrán tenerlos consigo dentro de los establecimientos. Por su parte, de acuerdo a la normativa a nivel internacional: *“Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos”* (Regla N° 49, Reglas de Bangkok).

En este sentido, y si bien resulta evidente que los niños y niñas que viven en establecimientos carcelarios no deberían por ello estar sujetos a ninguna consecuencia que implique un régimen de privación de libertad, no resulta menos obvio que la vida dentro de estas unidades genera fuertes impactos en sus procesos de socialización y desarrollo. Claramente, la opción por mantener a los niños con sus madres se da ante la inexistencia de otras alternativas mejores disponibles para su crianza, y por ello, el límite etario establecido en la normativa ha sido fuertemente cuestionado². Sin embargo, diversos antecedentes dejan de manifiesto que las instalaciones carcelarias existentes en nuestro país no son, en la mayoría de los casos, apropiadas para el desarrollo de los/as niños/as (Nowak, 2010; MTMPL, 2011). Así, “El Molino”, constituye el único establecimiento del país especialmente destinado para alojar a madres con sus hijos/as, representando un avance destacable en lo relativo a la atención de sus necesidades específicas.

² Por más información, ver el documento sobre la participación de la Mesa Interinstitucional de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad en la Comisión Especial de Género y Equidad de la Cámara de Representantes (junio, 2011).

Ahora, y más allá de que exista la posibilidad de permanecer con los niños/as durante la vida en reclusión, está claro que ésta no es una opción disponible en todas las situaciones, ni durante todo el período que dure el encarcelamiento (principalmente en los casos de condenas largas). Por ello, la separación de los hijos/as y las dificultades para mantener un vínculo frecuente con ellos/as es considerado como uno de los aspectos que vuelve más angustiante la situación de privación de libertad en el caso femenino. Si atendemos a los datos extraídos del Primer Censo Nacional de Reclusos (2010), se observa no sólo que hay una mayor proporción de madres entre las mujeres privadas de libertad, que de padres entre los hombres (84% frente a 66%, respectivamente), sino que las mujeres privadas de libertad tienen en promedio más hijos que los hombres en igual condición. Como si esto fuera poco, las mujeres declaran asimismo tener en promedio una mayor cantidad de hijos/as que vivían con ellas en el momento en que fueron apresadas, que en el caso masculino (2,2 hijos promedio en el caso femenino, frente a 1,3 en los hombres) (Vigna, 2013).

Estos datos nos indican que, aún si las tareas de cuidado se distribuyeran equitativamente en términos de género al interior de los hogares, el encarcelamiento femenino generaría un impacto considerablemente mayor que el masculino sobre el bienestar de los hijos e hijas de la población reclusa. Como hemos visto, y dado que dicha distribución dista considerablemente de ser igualitaria, las consecuencias de la privación de libertad femenina sobre las posibilidades de desarrollo de sus hijos e hijas, constituyen un tema que debe ser abordado de modo integral, desde las políticas públicas.

Debido al rol que las mujeres continúan desempeñando aún hoy en día a nivel de los hogares en lo relativo al cuidado de sus hijos/as, es que las Reglas de Bangkok proponen dar prioridad a las penas no privativas de libertad, en especial cuando se trata de mujeres embarazadas o que constituyen la fuente primaria o única de cuidados de los niños³. A pesar de ello, las tasas de encarcelamiento muestran en los últimos años una tendencia claramente ascendente (y en el caso femenino el aumento es aún más notorio que en el masculino), y la prisión preventiva continúa siendo una práctica muy extendida, incluso más para las mujeres que para los hombres⁴.

Personas encargadas del cuidado en las cárceles

Las cárceles, en tanto “instituciones totales” (Goffman, 1961), administran el conjunto de aspectos que conforman la vida de las personas que están allí detenidas. Ello implica no sólo la gestión de las actividades laborales, educativas, recreativas y familiares de la po-

³ La Regla de Bangkok N° 64 establece: “Cuando sea posible y apropiado se preferirá imponer sentencias no privativas de la libertad a las embarazadas y las mujeres que tengan niños a cargo, y se considerará imponer sentencias privativas de la libertad si el delito es grave o violento o si la mujer representa un peligro permanente, pero teniendo presente el interés superior del niño o los niños y asegurando, al mismo tiempo, que se adopten disposiciones apropiadas para el cuidado de esos niños”.

⁴ Según datos del I Censo Nacional de Reclusos (Vigna, 2013).

blación reclusa, sino que también supone la administración de todas las pequeñas acciones que conforman la cotidianidad de la vida en prisión (mantenimiento de la higiene personal y del lugar, alimentación, atención de la salud, entre otras).

Cuando se trata de los niños y niñas que están compartiendo la vida con sus madres dentro del establecimiento, ello implica responder asimismo a sus necesidades específicas (en términos de abrigo, alimentación, educación y recreación, entre otras), velando al mismo tiempo por minimizar los impactos de la socialización al interior de una institución carcelaria. En este sentido, la vida en las cárceles tiene un fuerte “carácter doméstico” (Crawley, 2004), y la institucionalidad debe velar porque las mujeres que se encuentran privadas de libertad junto a sus hijos/as logren desempeñar su rol de madres de modo digno y, al mismo tiempo, garantizar que esas mujeres -así como el resto de las personas que se encuentran encarceladas- reciban la atención necesaria para lograr ejercer sus derechos. Así, cabe remarcar que no sólo es necesario que el sistema penitenciario se encargue de la oferta de actividades laborales, educativas o recreativas para la población reclusa, sino que también debe incidir en los aspectos motivacionales, informacionales e identitarios que determinan que la población pueda efectivamente apropiarse de esos derechos y ejercerlos de modo sostenido en el tiempo.

Por ello, las cualidades tradicionalmente asignadas al sexo femenino, tales como la sensibilidad, la preocupación por las necesidades del otro, y su mayor participación en las tareas de tipo reproductivo, bien podrían ser particularmente valoradas a nivel del personal penitenciario. La literatura especializada indica que las funcionarias mujeres desempeñan su rol de modo diferencial en relación a sus compañeros. En particular, algunos estudios muestran que las mujeres desarrollan más frecuentemente vínculos de cordialidad y proximidad con los/as internos/as, en donde la escucha de sus problemas –especialmente los familiares– y sus planes para el afuera consisten en ejes de la intervención (Zimmer, 1987). A pesar de ello, los antecedentes bibliográficos indican que este tipo de competencias no sólo no es percibido como necesario en el ámbito carcelario, sino que incluso es considerado por algunos como perjudicial, al oponerse a los valores hegemónicos de la seguridad, la fuerza y el control, vinculados principalmente a los estereotipos masculinos (Tait, 2011).

Reflexiones finales

Este artículo busca introducir la noción de cuidados en lo relativo a la privación de libertad, y, en particular, en lo referido al encarcelamiento femenino. Por su propia relevancia dentro del ámbito doméstico, vinculada al trabajo no remunerado y claramente feminizado, la importancia de los cuidados pasa a menudo desapercibida y es poco valorada a nivel social. En el ámbito penitenciario, a las dificultades para reivindicar su relevancia se le suma el hecho de que la idea de cuidados se encuentra fuertemente reñida con las ideas de control, seguridad e incluso castigo, las cuales continúan siendo hegemónicas a la interna del sistema.

Por lo dicho anteriormente, la relevancia del personal penitenciario en tanto cuidadores y garantes del ejercicio de los derechos de la población privada de libertad, resulta evidente. Al estar este rol también fuertemente permeado por la estructura de género, es esperable que la incorporación de funcionarias mujeres en el trato directo con la población reclusa masculina –dentro del marco de la reforma del sistema penitenciario que está llevando adelante nuestro país– genere un impacto en este sentido. Sin embargo, el papel de los cuidados, no puede quedar librado a un ajuste más o menos “automático”. Por el contrario, es necesaria la jerarquización de esta dimensión en el contexto de las prisiones, así como una redefinición de los procesos de formación orientada a la valorización y profesionalización en este tipo de competencias.

Finalmente, deseo destacar que las consecuencias que implica el accionar del Estado al privar a una persona de su libertad, colocándola en una situación de dependencia para lograr acceder y ejercer sus derechos, no quedan acotadas a quienes fueron penalmente sancionados, sino que afectan también a todas aquellas personas dependientes de éstos (en particular, sus hijos e hijas). Como vimos, las mujeres privadas de libertad constituyen una minoría con necesidades específicas dentro de la población reclusa, y los impactos de su encarcelamiento sobre los niños y niñas son aún mayores, en términos relativos, que en el caso de los hombres.

Bibliografía consultada

Barthyány, K. (2009) “Género, cuidados familiares y uso del tiempo” en: *El Uruguay desde la Sociología VII*; DS, FCS, Udelar.

Church World Service y Gurises Unidos (2014); *Invisibles: ¿hasta cuándo? Una primera aproximación a la vida y derechos de niñas, niños y adolescentes con referentes adultos encarcelados en América Latina y el Caribe. Estudio de caso: Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Uruguay.*

Crawley, E. (2004); *Doing prison work: the public and private lives of prison officers.* Devon: Willan.

Goffman, E. (1961/2001); *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales.* Amorrortu Editores.

Juanche, A. y Palummo, J. (Coords.) (2012) *Hacia una política de Estado en privación de libertad. Diálogo, recomendaciones y propuestas;* SERPAJ, OSJ.

Martínez, J. (2008); *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias;* Editorial UCR, Instituto de Investigaciones Sociales, Costa Rica.

Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad en Uruguay (2011) Visita a la Comisión de Género y Equidad. Cámara de Representantes. Disponible en: [http://www.di-](http://www.di-putados.gub.uy/vtcom/2011/551-600/VT-0562-L47.pdf)

[putados.gub.uy/vtcom/2011/551-600/VT-0562-L47.pdf](http://www.di-putados.gub.uy/vtcom/2011/551-600/VT-0562-L47.pdf)

Nowak, M. (2010); Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; Misión a Uruguay.

Tait, S. (2011); “A typology of prison officer approaches to care”, en: *European Journal of Criminology*; Vol. 8, N° 6.

Vigna, A. (2013); *Análisis de datos del I Censo Nacional de Reclusos, desde una perspectiva de Género y Derechos Humanos.* Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, ONU Mujeres.

Zimmer, L. (1987); “How Women Reshape the Prison Guard Role”, en: *Gender and Society*; Vol. 1. N° 4, págs. 415- 431.

Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,

Juan E. Méndez¹

Seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Relator Especial en visitas previas al país

El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, Prof. Juan Méndez, realizó una visita de seguimiento a Uruguay entre los días 2 y 6 de diciembre de 2012, para “evaluar los progresos realizados por el Gobierno respecto de la implementación de las recomendaciones emitidas por su predecesor luego de su visita a Uruguay en marzo de 2009 (A/HRC/13/39/Add.2), así como reafirmar el proceso de cooperación iniciado en ese entonces con el Gobierno tendiente a la erradicación de la tortura y los malos tratos en Uruguay” (párr. 15).

Durante su visita, el Relator se entrevistó con diversas autoridades estatales, representantes de organizaciones de la sociedad civil y del Equipo País de las Naciones Unidas en Uruguay, entre otros actores.

El Relator señaló que “si bien los actos de tortura y malos tratos no se presentan como un problema sistemático en Uruguay (...) recibió información sobre episodios de actitudes violentas y de uso abusivo de la fuerza por parte del personal carcelario, especialmente vinculado a requisas, o como consecuencia de conflictos internos, motines o disputas entre los detenidos. (...) Asimismo (...) inquietantes denuncias del uso, por parte de algunos funcionarios del centro de detención de menores Colonia Berro, de picanas eléctricas, plantones y submarinos secos, así como también de algunos incidentes de uso de violencia, principalmente sexual, y de golpes e insultos en otros centro de detención de menores en conflicto con la ley” (párr. 23). Al respecto, y particularmente en relación con las posibilidades de presentar denuncias por tortura y o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el Relator expresó que “la normativa vigente es satisfactoria en reconocer el derecho de las personas adultas privadas de libertad a iniciar denuncias de tortura o malos tratos tanto ante las autoridades administrativas de las prisiones, como a través de los delegados de módulos, y el juez competente. Sin embargo, la información recibida indica que estos mecanismos son raramente utilizados y que, en ocasiones, los fiscales y jueces son reacios a llevar a cabo las averiguaciones necesarias. El Relator Especial destaca la importancia de los mecanismos externos como el Comisionado Parlamentario y la nueva Institución Nacional de Derechos Humanos para apoyar el acceso a la justicia de estos casos, pero insiste en la obligación del Estado Uruguayo de garantizar que todas las denuncias de tortura y malos tratos sean adecuadamente investigadas, que las acciones judiciales necesarias sean iniciadas y los culpables castigados, y que las víctimas de estos delitos obtengan debidas

¹ Fuente: A/HRC/22/53/Add.3; disponible en: http://www.ohchr.org/documents/hrbodies/hr-council/regularsession/session22/a.hrc.22.53.add.3_es.pdf

reparaciones” (párr. 26). Y particularmente para el ámbito de los adolescentes privados de libertad, enfatizó que “el Relator fue informado que las investigaciones han sido insuficientes, lentas e insatisfactorias y que se carece de un sistema por el cual los adolescentes puedan realizar las denuncias de modo directo. Principalmente, el Relator encontró preocupante las afirmaciones de que el sindicato del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) desafilie o amenace con desafiliar a miembros que cursen denuncias de torturas o malos tratos que puedan afectar a otros afiliados. El Relator quiere recomendar al Gobierno la realización de todos los esfuerzos necesarios para impedir la impunidad de los actos de tortura, y evitar toda represalia contra los menores o personas que realicen las denuncias” (párr. 27).

Con respecto a las condiciones de reclusión de las personas adultas privadas de libertad reconoció “el importante esfuerzo y progreso realizado por el Gobierno” para implementar las recomendaciones realizadas por su antecesor de aplicar los estándares internacionales mínimos que aseguren condiciones de reclusión dignas, “la aprobación de la Ley de Emergencia Carcelaria en 2010 (No. 18.667), que aportó recursos financieros para la construcción de nuevos establecimientos carcelarios y el mejoramiento de las condiciones de vida de los reclusos, con énfasis en mejorar la infraestructura, la salud, la recreación y el equipamiento de los centros” (párr. 30) (...) “Sin embargo, (...) pudo constatar que las condiciones carcelarias continúan siendo, en muchos casos, un tema de preocupación” (párr. 32).

Respecto de la atención médica, el Relator reconoció “el progreso alcanzado por el Gobierno (...) [para] asegurar que estos servicios sean provistos por el Ministerio de Salud Pública con los mismos estándares que para el resto de la población y asegurando un examen médico al ingreso, traslado y puesta en libertad de las personas. (...) destaca que (...) recibió evaluaciones positivas sobre los servicios médicos ahora prestados por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), que incluye en varios centros la atención odontológica y de salud mental, y recomienda al Gobierno continuar expandiendo el programa a todos los centros de detención” (párr. 39).

En lo relativo al encierro de las mujeres, el Relator expresó que “Durante su visita al Centro Nacional de Rehabilitación Femenino (...) observó que las condiciones de detención y los regímenes de seguridad son, en general, significativamente superiores a los constatados en las prisiones masculinas” (párr. 41). También afirmó que “le preocupa que solo el 30 o 40 por ciento de las reclusas recibe visitas periódicas, un número significativamente inferior al de visitas recibidas por los reclusos masculinos que podría indicar que la reclusión constituye un estigma social que afecta con mayor negatividad a las mujeres, dejándolas más vulnerables al abandono. Asimismo, el Relator Especial fue informado de la realización de traslados con grilletes durante las visitas, lo cual es presenciado por las visitas. Teniendo en cuenta que en varias ocasiones se trata de niños, esto puede acentuar el estigma social o afectar la frecuencia de las visitas” (párr. 43).

Con respecto a los/as adolescentes privados/as de libertad, consideró “un avance positivo la creación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) dentro del marco del INAU, el cual fue bien dotado de recursos financieros y tiene vocación de transformarse eventualmente en un instituto autónomo (...) [y] que (...) es una medida acertada para poder

homogeneizar las políticas relativas al trato de menores infractores en todo el país y al manejo de centros de detención con énfasis en la rehabilitación y no en el castigo. Sin embargo, recibió información respecto de que los planes, responsabilidades y programas de acción de SIRPA no han sido plasmados en reglamentación o legislación. Esto vuelve difícil para la población comprender cómo se implementarían los cambios de políticas” (párr. 46). Enfatizó que “las reformas del sistema de privación de libertad y de justicia juvenil no son tan visibles ni satisfactorias en comparación con las halladas en el sistema penitenciario para adultos. Sobre todo, desea destacar la necesidad de extender al sistema de justicia juvenil algunas de las exitosas medidas adoptadas para los adultos como ser la prestación de servicios de salud a cargo de ASSE” (párr. 48). Asimismo, “encontró especialmente preocupante el prolongado número de horas de encierro de los menores y la casi absoluta falta de actividades educativas, culturales o de recreación, lo cual no se condice con un sistema de justicia juvenil que debe orientarse a la pronta rehabilitación y reinserción social” (párr. 50); también le preocupó “la falta de personal capacitado en los centros, especialmente de asistentes sociales, así como la falta de seguimiento de la rehabilitación de los adolescentes donde se registren tanto los planes de trabajo educativo cumplidos, como su evolución psico-social, laboral, educativa, familiar y cultural” (párr. 51). “En los distintos centros el Relator notó que varios de los adolescentes estaban bajo el efecto de psicofármacos y le fue informado que esta medicación es utilizada por más del 50 por ciento de los menores y que es solicitada por ellos a fin de dormir mejor y combatir la ansiedad. Esta realidad es preocupante ya que posiblemente se relaciona con el excesivo encierro y ocio y potencia las chances de dependencia y dificultad de rehabilitación” (párr. 52). Finalmente, en cuanto a las medidas alternativas entendió que “permanece aún sin implementación satisfactoria la recomendación de utilizar la privación de libertad, y especialmente la prisión preventiva, exclusivamente como medida excepcional” (párr. 53). “Las medidas alternativas a la privación de libertad no sólo son más adecuadas al objetivo de rehabilitación y disminución de la estigmatización social, sino que también permiten mejorar las condiciones de detención de los adolescentes que ameriten estarlo. Frente a esto, el Relator desea expresar su preocupación por la reciente aprobación de reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia por la Ley 19.055 de 4 de enero de 2013, que tiene por efecto el uso preceptivo de la prisión preventiva hasta el dictado de la sentencia en casos de delitos graves, así como la imposición de la privación de libertad por un plazo mínimo de un año. En similar sentido, el Relator desea manifestar su inquietud respecto de la futura realización de un plebiscito que implicaría la posible baja en la edad de imputabilidad penal. El Relator estima que, tanto la legislación aprobada como la posible aprobación de esta reforma constitucional, llevarán a exacerbar los problemas del sistema penitenciario, como ser el hacinamiento, el aumento de penas y falta de uso de medidas alternativas, y la falta de rehabilitación y reintegración social” (párr. 54).

En lo relativo a la reforma penitenciaria el Relator llamó al gobierno a considerar dos

proyectos de ley de reglamentación del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR)² que podrían armonizarse para establecer “un sistema penitenciario concebido con los derechos humanos como su centro” (párr. 56). También consideró altamente positivo la incorporación de personal civil que sustituya paulatinamente el personal policial; no obstante ello, manifestó su preocupación por que “los nuevos funcionarios civiles siguen estando subordinados a oficiales policiales, y que los directores de algunas cárceles continúan siendo oficiales policiales” y recomendó “realizar mayores esfuerzos en la capacitación del nuevo personal contratado (...) [y que la nueva Escuela penitenciaria] sea dotada de recursos humanos y financieros fijos y apropiados, así como de un programa comprensivo de capacitación en derechos humanos y trabajo penitenciario para asegurar la continua educación del personal. También recomienda la asignación de salarios adecuados para motivar el interés de mano de obra capacitada y evitar la corrupción” (párrs. 58 y 59).

En cuanto a la función de rehabilitación del sistema, el Relator entendió que “Continúa siendo necesario el diseño e implementación de políticas comprensivas orientadas a asegurar la rehabilitación y reintegración social (...)” (párr. 60).

El Relator hizo especial hincapié en la necesidad de reformar el Código del Proceso Penal y corregir la aplicación de la prisión preventiva como regla ya que “Además de no ser una normativa respetuosa del principio de presunción de inocencia, el abuso de la prisión preventiva conlleva a acentuar los problemas del sistema carcelario uruguayo, como ser el hacinamiento” (párr. 62) y en “la importancia de implementar la recomendación de tipificar el delito de tortura como un delito autónomo en el Código Penal” (párr. 65).

En el campo de la prevención de la Tortura, el Relator reconoció la importancia de la labor del Comisionado Parlamentario, la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, y específicamente la función del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP), la Comisión Bicameral de Seguimiento al Sistema Carcelario y el Comité de Observadores para los adolescentes privados de libertad (párrs. 67, 68 y 70) y manifestó que “Para fortalecer los mecanismos de prevención de la tortura y los malos tratos, resulta importante que los jueces puedan realizar visitas a las prisiones para monitorear las condiciones de cumplimiento de las sentencias. En este sentido, el Relator encontró preocupante que solo los jueces especializados en crimen organizado suelen visitar las prisiones y recomienda al Estado adoptar las medidas necesarias para fomentar esta práctica” (párr. 71).

Finalmente, respecto de la justicia para los crímenes ocurridos en el pasado, el Relator señaló que a pesar de haber quedado sin efecto la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, N° 15.538, “un paso importante en contra de la impunidad (...) hasta la fecha

² Uno elaborado por el Poder Ejecutivo y presentado al Parlamento en agosto de 2011, disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/proyectos/2011/08/min_390.pdf y otro elaborado por SERPAJ en colaboración con el Instituto Ludwig Boltzmann de Derechos Humanos de Viena, en noviembre de 2012, disponible en: <http://www.univie.ac.at/bimtor/dateien/ANTEPROYECTO%20DE%20LEY.pdf>. Hasta el momento ninguno ha tenido tratamiento parlamentario.

las investigaciones de las varias denuncias presentadas no han avanzado adecuadamente y no se han producido resultados tangibles” (párr. 73) y “recibió con preocupación la noticia sobre la decisión de la Suprema Corte de Justicia de febrero de 2013 que considera inconstitucional la ley que anulaba la Ley de Caducidad, volviendo así a una interpretación bajo la cual los delitos cometidos en la dictadura han prescrito. Con esta decisión (...) Uruguay vuelve a un estado de incumplimiento con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman vs. Uruguay* y contrario al principio de derecho internacional de imprescriptibilidad de ciertos delitos” (párr. 73).

Respecto a la reparación integral de las víctimas de la dictadura, el Relator “reconoce los esfuerzos del Gobierno en esta materia y confía en que serán profundizados a fin de lograr un plan comprensivo de reparación que abarque a todas las víctimas” (párr. 74).

En el plano de la violencia doméstica el Relator llamó al Estado a redoblar los “esfuerzos poniendo particular énfasis en la prevención de estos delitos, en la educación y sensibilización de la población y operadores policiales y judiciales, en la protección de las víctimas y en el seguimiento adecuado de la rehabilitación de las personas que son halladas” (párr. 77).

En 2014, la Anti-torture Initiative³, “creada para expandir las estrategias utilizadas por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes para lograr mayor impacto y promoción de su mandato” y para “la evaluación de la implementación de las recomendaciones y en la creación de estrategias innovadoras para favorecer el cumplimiento e implementación de las recomendaciones temáticas y específicas a países”, desarrolló un proyecto en el que, a través de la compilación de aportes de diversos expertos en materia penitenciaria –incluido SERPAJ–, publicó el libro “Próximos pasos hacia una política penitenciaria de derechos humanos en Uruguay. Ensayos de seguimiento de las recomendaciones de 2009 y 2013 de la Relatoría de Naciones Unidas contra la tortura”⁴. “Esta publicación busca generar y promover un foro de debate sobre las recomendaciones y conclusiones del informe de seguimiento del Relator a través de la compilación de artículos de diversos expertos representantes de distintos ámbitos del gobierno uruguayo, la sociedad civil y el sector académico. En particular, la publicación pretende identificar las posibles soluciones y políticas públicas que Uruguay debería implementar para la abolición de la tortura y de los malos tratos en el país”.

El libro se presentó en un seminario⁵ abierto que se realizó el 26 de setiembre de 2014, en el Edificio de la Unión Postal de las Américas, España y Portugal, con presencia multitudinaria de representantes de organismos gubernamentales, del cuerpo diplomático, de las agencias de Naciones Unidas en Uruguay y de numerosas organizaciones de la sociedad civil.

3 Ver: <http://antitorture.org/>

4 Disponible en: <http://antitorture.org/wp-content/uploads/2014/08/Uruguay.pdf>

5 Ver: <http://antitorture.org/recent-country-visits/uruguay-seminario/>

Los adolescentes en los escenarios de criminalización y tortura

Luis Pedernera y Juan Fumeiro¹

El año 2014 estuvo signado por relevantes acontecimientos en el escenario político institucional, cuyos efectos todavía es prematuro augurar, pero que sin lugar a dudas marcan un hito, que habrá de repercutir sobre las futuras políticas públicas que aborden el tema de la inseguridad y la justicia penal adolescente.

En efecto, durante este período estuvo en debate público la problemática de la inseguridad y la propuesta de los sectores más conservadores de los partidos políticos de la oposición, que capitalizaron la situación con propuestas regresivas que, además de partir de un análisis erróneo de la realidad, expusieron al país a la observación de mecanismos internacionales de derechos humanos con la propuesta de bajar la edad de imputabilidad penal².

Al respecto, el discurso que sustentó la campaña a favor de bajar la edad de imputabilidad penal, partió de premisas falsas y apoyadas por algunos medios de comunicación sensacionalistas, que explotaron sobremana algunos hechos delictivos en los que participaron adolescentes, colaboraron en la elaboración de un falso imaginario social, en el que los adolescentes aparecieron como la principal causa de la inseguridad a nivel nacional. En este sentido, basta analizar los indicadores del Poder Judicial, que dan cuenta que el porcentaje de adolescentes que participaron en hechos delictivos, no supera el 7% del total, siendo el núcleo central el 93% cometido por adultos.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo apostó a difundir la imagen de un nuevo Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), que ha revertido las fugas a cero y además cumple el fin socio-educativo y de rehabilitación, exponiendo ante los medios de comunicación el éxito de estas medidas en un gran porcentaje de la población adolescente privada de la libertad, en convenios laborales con empresas e instituciones del Estado donde se han capacitado laboralmente, para preparar su egreso.

Sin embargo el SIRPA no supuso un cambio radical en la gestión del encierro sino más bien un continuo de sus antecesores DEAC (División Alta Contención), luego INTERJ (Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil) y posteriormente SEMEJI (Sistema de

¹ Coordinadores del Comité de los Derechos del Niño Uruguay.

² De los órganos de tratados a los que Uruguay se ha sometido, se expresaron contrarios a la Baja de la edad de imputabilidad el Comité de DDHH (fines de 2013), el Comité contra la tortura (inicios de 2014) y la Relatoría de Niñez de la CIDH (mediados de 2014)

Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción), antes de la denominación actual. Las expectativas generadas con el nuevo marco legal que creó el SIRPA auguraban la ruptura con el viejo esquema, sin embargo ello no ocurrió. Hoy en día siguen sin conocerse los planes y programas por centro y por adolescente, por lo que la gestión responde más a iniciativas puntuales y personales que no se inscriben en un proyecto global y carecen de una mirada estratégica respecto al objetivo de la gestión del encierro.

La expresión que sintetiza esta continuidad fueron los episodios de tortura informados por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en su rol de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, y que tomaron estado público durante 2014. La negación de tales hechos, bajo la afirmación de que los/as adolescentes eran “hábilmente declarantes” así como la descalificación de los testimonios narrados por ellos y por sus familiares³, fue la regla de parte de las autoridades de la Comisión Delegada del SIRPA.

En este sentido, no ha sido satisfactoria la forma en que las autoridades del SIRPA procedieron frente a tales hechos; las investigaciones carecieron de la rapidez, imparcialidad y eficacia necesaria para avanzar sobre este tipo de episodios y garantizar la protección tanto de familiares denunciadores como de las propias víctimas.

Así continúa siendo un deber, la reparación psicosocial de las víctimas de la tortura, quienes continúan libradas a su suerte, siendo uno más de los grandes capítulos pendientes para la política de la gestión del encierro en Uruguay.

Por otra parte, el deficitario funcionamiento del Poder Judicial, que con inusitado retardo ha tramitado la mayoría de las gravísimas denuncias presentadas ante las Sedes Penales de Pando, y la timidez de la Fiscalía, tanto para el acuse como la calificación de la figura penal de tortura, dificultan sobremanera el combate a la impunidad y el apartamiento de los funcionarios corruptos de los centros de privación de libertad.

Sin embargo, el pronunciamiento popular mayoritario contra la baja de la edad de imputabilidad y finalmente el procesamiento de 8 funcionarios del SIRPA, que denunciados por delitos de torturas en su gran mayoría, terminaron siendo procesados por abuso de funciones, abren un nuevo escenario donde el próximo gobierno deberá asumir la responsabilidad de enfrentar los desafíos que le impone esta realidad, encaminando los cambios que permitan depurar a los operadores corruptos de forma definitiva del sistema.

Por último no queremos dejar pasar dos cuestiones centrales a afrontar.

1. Si bien la cuestión de la situación edilicia y estructural de los centros de detención se ha abordado y se han habilitado varias plazas nuevas, es preocupante que el acento esté puesto en este aspecto, desde una lógica de grandes centros, y una

³ Fuente: http://www.elobservadormas.com.uy/noticia/2014/04/21/41/los-muchachos-son-habiles-declarantes_276785/

preeminencia de lo custodial sobre otros aspectos que son centrales, en desmedro de la promoción de los programas de medidas no privativas de la libertad. La privación de la libertad deberá ser siempre la última ratio y, para el caso de ser dispuesta, lo deberá ser por el menor tiempo posible, de acuerdo al mandato de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas. En tal sentido, se debería avanzar en la resolución de los conflictos por vías no punitivas (la creación de un centro de mediación por parte del Poder Judicial, es un avance en tal dirección), así como también aplicación de alguna de las herramientas de la justicia restaurativa.

2. Finalmente y pasado el plebiscito, se escucharon voces reclamando la aprobación del Proyecto de Código de Responsabilidad Adolescente. En tal sentido planteamos nuestra preocupación, que de avanzar este proyecto se profundizaría un enfoque punitivo para abordar cuestiones que perfectamente pueden ser trabajadas desde otras perspectivas más amplias y componedoras que la justicia penal y la cárcel. El avance de esta propuesta implicaría un retroceso similar al que hubiera ocurrido si triunfara el plebiscito a favor de bajar la edad de imputabilidad penal adolescente.



A la opinión pública

El Comité de los Derechos del Niño Uruguay con motivo de la difusión del informe de visitas a los centros de detención de adolescentes realizado por la Institución Nacional de Derechos Humanos en ejercicio de su mandato legal como Mecanismo Nacional de prevención de la Tortura declara:

1. Suscribir y apoyar en todos sus términos el contenido del informe y los pasos dados por la Institución en tanto mecanismo nacional.
2. Rechazar enfáticamente las afirmaciones realizadas por diferentes operadores que dicen que el informe contiene mentiras, pues los extremos expuestos en el mismo coinciden con las constataciones que nuestra coalición también ha realizado en el marco de sus visitas.
3. Reiterar que el SIRPA no tiene un plan con objetivos claros y una estrategia general, por centro y por adolescente. La política –si existe- depende de la voluntad de quien la lleva adelante y son esfuerzos aislados que no se inscriben en ningún proyecto ni en una lógica de sistema.
4. Rechazamos la actitud de la Administración que, ante informes como el de la INDDHH, reacciona negando y soterrando cualquier crítica, al igual que lo hace cuando las observaciones y críticas provienen de organizaciones de la sociedad civil e, inclusive, de familiares y defensores. Asimismo, indicamos que las investigaciones frente a denuncias de malos tratos y tortura en su mayoría han sido realizadas por la iniciativa de organizaciones; y, cuando avanzan, lo hacen a un ritmo muy lento y sin que suelen tomarse los recaudos adecuados para el resguardo de las supuestas víctimas.
5. Reiteramos -como ya lo ha indicado la Comisión Interamericana de DDHH- que permanecer aproximadamente 20 horas encerrado en una celda constituye un trato cruel, inhumano y degradante.
6. Exhortamos al sistema político a rever el rol del actual presidente del SIRPA, a quien consideramos una persona no idónea para el trabajo con adolescentes, teniendo en cuenta especialmente sus apreciaciones en diferentes medios de prensa descalificatorias de los adolescentes detenidos, sus familias, los defensores de derechos humanos y por haber formulado afirmaciones indirectas de apoyo a la pena de muerte.

Montevideo, 10 de abril de 2014

COMUNICADO PÚBLICO

En estos momentos en los que la tarea de la Institución Nacional de Derechos Humanos está siendo cuestionada por ejercer sus poderes legales de Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, respecto a las condiciones de los adolescentes detenidos en centros del SIRPA, las organizaciones y personas abajo firmantes, **DECLARAMOS:**

1. Nuestro apoyo a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo como espacio de control y seguimiento del Estado sobre sus propias acciones. La creación de esta nueva institucionalidad fue una conquista en el proceso de afianzamiento del Estado de Derecho. El reciente Informe publicado por la Institución sobre las visitas realizadas en el año 2013 al sistema carcelario juvenil, una vez más corrobora el contenido de informes y recomendaciones que parte de la sociedad civil junto a organizaciones internacionales vienen desarrollando desde hace años. Las situaciones visibilizadas muestran nuevamente las graves violaciones a los derechos de los adolescentes que suceden en los centros de detención juvenil, y cuestionan conceptual y estructuralmente a la cárcel como lugar propicio para disminuir la criminalidad adolescente. Por el contrario, la cárcel refuerza el proceso de exclusión, neutralización y estigmatización de poblaciones desaventajadas en el acceso a sus derechos fundamentales.
2. Entendemos que los órganos de dirección tienen responsabilidad sobre gran parte de las acciones que llevan adelante las instituciones. También vale mencionar que las dificultades, dinámicas y culturas institucionales condicionan los cambios en las instituciones, provocando retrasos sustanciales. Por tal motivo, creemos necesario revisar permanentemente las políticas de gestión y realizar los cambios necesarios a la luz de muestras de desconfianzas continuas. En este sentido creemos imperioso relevar a la actual dirección del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente generando de esta forma una señal política clara y precisa acorde con la nueva agenda de derechos impulsada desde el Estado.
3. Creemos también que todos los actores que operan dentro del Sistema Penal y Carcelario tienen cuotas de responsabilidades en su funcionamiento. En este sentido visualizamos la falta de apoyo y las precarias condiciones de trabajo de la mayoría de los funcionarios que desarrollan tareas dentro del sistema. Sin previa capacitación y formación se les adjudican funciones complejas, con mínimos o nulos recursos de infraestructura. No obstante y -en coherencia con la rica historia del movimiento sindical- en su lucha permanente por los derechos de los trabajadores, es intolerable la utilización de la violencia en sus múltiples formas y sentidos. Ninguna situación o condición justifica la Tortura, Otros Tratos o Penas

Cruels, Inhumanos o Degradantes. Por tal motivo convocamos a los trabajadores del sistema y al movimiento sindical en su conjunto a promover buenas prácticas de ejercicio de sus funciones y a actuar de forma firme y rápida sobre cualquier uso desmedido de la fuerza dando una señal clara que **LA TORTURA NO SE TOLERA Y SE PERSIGUE**.

4. Reafirmamos nuestro compromiso ineludible con la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Nos pronunciamos en contra de la Baja de la Edad Penal Adolescente. Este tipo de medidas continuarán favoreciendo los estereotipos y las desconfianzas simbólicas y en nada ayudarán a disminuir los delitos cometidos por adolescentes. Sería aconsejable la promoción de una política de Estado que aborde el delito juvenil basada en la prevención comunitaria y en la disuasión. Para ello es necesario profundizar algunos ejes de políticas sociales que el Estado ha venido desarrollando.
5. Convocamos a la reflexión de todos los actores involucrados a fin de facilitar espacios propositivos de intercambio, buscando siempre avanzar y profundizar en materia de derechos.

Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos
Fundación Mario Benedetti Casa Bertolt Brecht
Cotidiano Mujer
Mujer y Salud Uruguay (MYSU) Mujer Ahora
Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAInfo) Servicio Paz y Justicia Uruguay (SERPAJ)
Instituto de Estudios Legales y Sociales Uruguay (IELSUR) Grupo de familiares de adolescentes privados de libertad Organización Mundial Contra La Tortura (OMCT)
Centro de Estudiantes Universitarios de Psicología (CEUP)
Asociación de Docentes de Educación Secundaria Montevideo (ADES)
Comité de los Derechos del Niño Uruguay- CDNU Defensa de los Niños Internacional Uruguay (DNI) El Abrojo
La Barca
Vida y Educación
Gurises Unidos
El Tejano
Luna Nueva
Aldeas Infantiles
Asociación Civil El Paso
Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Uruguay (CIEDUR)
Servicio y Acciones para la Infancia (S.A.I)
Red Uruguaya contra la Violencia Domestica y Sexual

Grupo de Derecho y Género, Facultad de Derecho- UdelaR
Observatorio de políticas públicas del Mercosur
Ciudadanías en Red (CIRE)
Datos Abiertos, Transparencia y Acceso a la información (D.A.T.A)
Movimiento Derecho a la Cultura
Festival de Cine Tenemos que ver
Infancia Adolescencia Ciudadana (IACI)
Asociación Cultural Uruguay Armenia (ASCUA)
Revista No te olvides
Movimiento de Educadores por la Paz del Uruguay
Federación de Estudiantes Universitarios de Uruguay (FEUU)
COJUSAPRI
Cooperativa Petrona Argüello
Cooperativa Caminos
Uruguay Transparente
Te digo la otra

Adhesiones personales

Rafael Paternain
Rafael Bayce
Samuel Blixen
Valeria Rubino
Santiago Mazarovich
Guillermo Lamolle
Leonardo Mattioli Valverde
Soledad Platero
Daniel Gil
Olga Laura Fernández Ogando
Daniel Fessler
Aníbal Corti
Daniel Viñar
Carmen Ruth Robaina Aparicio
Carlos Andrés Hipogrosso Fernández
Rafael Cantera Carlomagno
María Carolina Blixen
Alma Bolón Pedretti
Raúl Zibechi
Ana Inés Larre Borges
Nicolás Duffau
Magdalena Broquetas
Marcelo Rossal

Nairí Aharonián
María Cristina Umpiérrez Pacheco
Sandino Núñez
Daniel Vidal Saraví
Alma Pedretti
Anahit Aharonian Kharputlian
Inés Martínez
Louise Von Bergen
Estela Acosta y Lara
Andrea Vigorito
Nicolás Trajtenberg
Mercedes Xavier
Ivonne Trías
Isabel Trevelli
Elena Zaffaroni
GracielaParaskevaídis
Coriún Aharonián
Alfredo Falero
Julio Arredondo
Víctor Brindisi
Tamara Samudio
Iliana Rama
Luis Fernando Niño

Montevideo, 30 de abril de 2014



©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

Entre políticas inclusivas y el derecho a excluir como nuevo paradigma

Laura Bálsamo¹

En el año 2013, el diario El País publicó en una columna del suplemento dominical denominada “Lo que yo recomiendo” la respuesta del Senador Gustavo Penadés a la pregunta de cuál era su lugar preferido en el extranjero. Quizá muchos hubieran escogido alguna playa paradisíaca del Caribe o Asia, o alguna ciudad exótica como Estambul, o algún enclave arqueológico como Petra, o alguna encantadora ciudad europea como Brujas o Budapest. Pero no; de los cientos de sitios que existían a su disposición en el mundo para escoger y recomendar, el Senador Penadés respondió: “Gramercy Park, Nueva York. Una plaza en la que los vecinos tienen llave de los portones para poder entrar”². Curiosa elección para un político.

Es necesario tener en cuenta que el espacio público no solamente remite al espacio físico, a un ámbito determinado jurídicamente, sino que representa el lugar de encuentro, de construcción de ciudadanía, de ampliación de la democracia. Sin embargo el espacio público también funciona como una especie de ideología, mediante la cual se nos presenta

¹ Lic. en Bibliotecología. Trabaja en el Depto. de Documentación y Biblioteca de la Facultad de Arquitectura de la Udelar. Es miembro de SERPAJ y trabaja en su Centro de documentación (CEDOC).

² Diario El País, Revista dominical, pág. 7, 15/09/2013.

como correcto y deseable un proyecto urbano (y de urbanidad) y se excluye todo lo que entorpece o no encaje con ese modelo. Lo define muy bien Manuel Delgado cuando expresa que el espacio público “*pasa a concebirse como la realización de un valor ideológico...proscenio en que se debería ver deslizarse una ordenada masa de seres libres e iguales, guapos, limpios y felices, seres immaculados que emplean ese espacio para ir y venir de trabajar o de consumir y que, en sus ratos libres, pasean despreocupados por un paraíso de cortesía, como si fueran figurantes de un colosal spot publicitario*”.³

Hemos asistido a un fenómeno producido en las últimas décadas tanto en nuestro país como en el resto de los países latinoamericanos, en el que las ciudades están caracterizadas por el aumento de la pobreza y la marginalidad, y por una sociedad cada vez más fragmentada y con profundas segregaciones culturales, económicas y residenciales.

A partir de mediados de los '80, se produjo un importante abandono del espacio público tradicional, tales como la plaza, el parque, las calles (sobre todo las pertenecientes al centro de la ciudad). El paseo, la recreación, y muchas de las relaciones e intercambios sociales (sobre todo de los jóvenes) comenzaron a darse cada vez más en el ámbito del pseudoespacio público de los shoppings centers (aunque permanecen los otros lugares también). La obsesión por la inseguridad de los primeros ha sido una de las causas determinantes para el éxito de los segundos.

El espacio público no es un lugar exento de conflictos

Actualmente, el Uruguay presenta ciertas especificidades comunes a la sociedad globalizada, en las que el espacio público se caracteriza por estar enmarcado por entornos intimidatorios, múltiples regulaciones, normativas, cámaras, vigilancia, control y represión policial. El uso de los espacios se encuentra fuertemente regulado y formalizado.

Ello no ha estado libre de controversia, como lo indicara un comunicado de IELSUR: “*Los pedidos de procesamiento por la protesta en el edificio de la Suprema Corte de Justicia forman parte del avance y endurecimiento de medidas de carácter punitivo de control del espacio público y criminalización de problemas sociales, como respuesta simbólica al clamor de mano dura.*”⁴

El reclamo de mayor seguridad pública y de “tolerancia cero” por parte de un gran sector de la sociedad, es cuestionado por los que demandan mayores garantías en la aplicación de la ley para evitar la emergencia de un Estado “policial” y plantean a su vez que los discursos de los primeros son reduccionistas y no atienden a la multicausalidad de la problemática.

Asistimos además a la situación paradójica de las políticas adoptadas por el Estado uruguayo en los últimos años: es decir, la convivencia por un lado de **medidas inclusivas** (ley de matrimonio igualitario, despenalización del aborto, ley de regulación responsable

de la marihuana, etc.) **con regulaciones y prácticas represivas, excluyentes y expulsivas** que determinan la criminalización y estigmatización de grupos sociales vulnerables (los jóvenes, las personas sin techo, etc.), por ejemplo con medidas tales como las razzias selectivas o megaoperativos en barrios marginales, la ley de faltas, el aumento de mínimos de privación de libertad para delitos gravísimos y otras tipificaciones en la justicia penal juvenil, y los proyectos de internación compulsiva (que no solo es inconstitucional, sino que plantea una medida del higienismo decimonónico), Código de Responsabilidad Infracional de Adolescentes, etc.

“**Montevideo no arde pero te quema**”, proclamaba un cartel anarquista en las paredes de la ciudad, luego de la realización de las manifestaciones políticas de los días 14 y el 24 de agosto de 2013, que pusieron de manifiesto el exacerbado control y vigilancia policial tanto en su dimensión material como simbólica.

La ley de Faltas y Conservación de Espacios Públicos (N° 19.120), fue aprobada el 8 de agosto de 2013. Fueron presentados 19 recursos de inconstitucionalidad a la ley, por lo que su aplicación parecía incierta al menos hasta el mes de marzo de 2014, cuando finalmente la Suprema Corte de Justicia desestimó las excepciones de inconstitucionalidad planteadas contra los artículos 15 y 16 (trabajo comunitario), 18 (instancia única), 20, 21 y 22 (no admisión de apelación).

Luego de la desestimación efectuada por la Suprema Corte, hubo un aumento muy significativo en el número de procesamientos por dicha ley, superando en junio de 2014, los 900 casos de procesamiento⁵.

La alteridad excluida

Existen otros elementos que refuerzan la escalada de control institucional “disciplinario” en la que vienen incurriendo determinados actores estatales en perjuicio de los “diferentes”, es decir, de los pobres, de los que viven en la calle, del vendedor ambulante, del *plancha*, etc. En octubre de 2013, las autoridades municipales removieron la cúpula de la Inspección General de la Intendencia de Montevideo. El objetivo era incrementar la presión y control de los vendedores ambulantes. Se contrataron además decenas de nuevos inspectores y policías para realizar dicha función. Parece ser que la política de contención de los pobres es la consigna de ciertos sectores del Estado. El espacio público es cada vez más restrictivo y con mayores inequidades así como la sociedad que los contiene.

Algo por Alguien se llama el grupo de voluntarios que desde hace **diez años**, durante dos días a la semana, da de comer en la plaza del Entrevero a unas 100 personas en situación de calle. Sin embargo, a mediados de 2014 fueron advertidos por la Policía en dos oportunidades: **no podían continuar alimentando** a personas en la vía pública porque esto significa -según la Policía les notificó- una violación de la Ley de Faltas. Cuando los voluntarios le respondieron que no estaban violando ninguna disposición de la Ley de Faltas, la Policía

³ Delgado, Manuel (2010); *La ciudad mentirosa: fraude y miseria del modelo Barcelona*; Ed. Mayor; Madrid; pág. 226.

⁴ IELSUR, comunicado del 19 de setiembre de 2013.

⁵ Diario el País del 22 de junio de 2014. Ver: <http://www.elpais.com.uy/informacion/mas-procesados-ley-faltas.html>

no les comunicó claramente sobre quién habría dado la orden de no permitir esa actividad.⁶

A su vez un documento del CECEOED (Centro Coordinador de Emergencias Departamental de la IMM), además de cuestionar la acción de la justicia por no aplicar eficientemente la Ley de Faltas en lo relativo al retiro de los espacios públicos de las personas que los ocupan indebidamente, concluye que “*muchas veces los vecinos al brindarles insumos (ropa, muebles o comida) terminan fomentando la permanencia de personas viviendo en la vía pública y obstruyen el trabajo de técnicos que intentan acercarlos a algún programa para trabajar en su reinserción social*”.⁷

El avance en las medidas para el control del espacio público aunado a las demandas por mayor seguridad pública, resultaron en la adquisición por parte del Ministerio del Interior de 300 cámaras para la implementación del Programa de Video vigilancia por Saturación (sic) Ciudad Vieja Segura. Todo ello a despecho incluso de la declaración de pasmosa sinceridad del vocero del programa, quien indicara que con las cámaras de vigilancia “criminalizás todo”.⁸

Esta serie de medidas implican el desarrollo de un nuevo modelo de ciudad imperante en el mundo neoliberal, la denominada “metrópolis punitiva”, donde no solo se da un aumento exponencial de la legislación penal sino también el fenómeno de la progresiva proyección del espacio de control y vigilancia más allá de los lugares tradicionales de encierro, (es decir, las cárceles), difuminándose por todos los ámbitos sociales.

Espacios públicos hoy: entre la exclusividad, la exclusión y la inclusión

Toda gestión del espacio público debería tener en cuenta la complejidad del fenómeno, la participación de la gente, y considerar además al espacio público como lugar de encuentro y construcción de ciudadanía pero que incluye la posibilidad del conflicto. Por ello, un espacio verdaderamente democrático no debería enfatizar los elementos de seguridad, control policial y rechazo de las “personas indeseables” por sobre el derecho al disfrute equitativo del mismo.

Es así que por ejemplo, en lo relativo a la aplicación de la Ley de Faltas a las personas en situación de calle, para conseguir la restitución de derechos se debería priorizar la participación del sujeto como sujeto activo y no bajo una modalidad de intervención paternalista y expulsiva.⁹

Por último, es necesario mencionar que para superar la ecología del miedo que sufrimos en nuestras ciudades y países, se debería en primera instancia practicar los valores de-

⁶ Ver <http://www.mixcloud.com/puesta-a-punto/diana-traverso-algo-por-alguien/>

⁷ <http://www.elobservador.com.uy/noticia/279718/imm-cuestiona-a-la-justicia-por-no-aplicar-ley-de-faltas-con-indigentes/>

⁸ La Diaria, 24 de diciembre de 2013, pág. 6.

⁹ Ver “Situación de calle y ley de faltas”, de Camejo, Soledad y otros. Trabajo presentado a las XIII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 15-17 de setiembre de 2014; en: <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Situaci%C3%B3n-de-Calle-y-Ley-de-Faltas-soledad-Camejo.pdf>

mocráticos, y por lo tanto el abordaje debiera ser verdaderamente participativo e inclusivo. Se trata de un proyecto que debe ser común a todos; y por ello no deben existir políticas que fomenten la exclusión.

Reforma de la política de drogas y derechos humanos en Uruguay

Proderechos¹

Jueves 17 de mayo de 2012; las televisiones del Uruguay despiertan con una brutal imagen que será repetida incansablemente en medios de comunicación². Dos personas entran de madrugada a robar al tradicional restaurante *La Pasiva*, disparándole sin mediar amenaza y a quemar ropa, a quien ocupaba el turno de trabajo del otro lado del mostrador. Las cámaras de video registran en primer plano la noticia que ocupará el centro de atención por varios días: “*Crimen brutal indigna a Uruguay*”.

La propia policía no espera en ofrecer su diagnóstico, afirmando frente a la televisión que esta es una realidad corriente en Montevideo: “*Es la matriz de muchos delincuentes jóvenes y violentos. Hay que sumar a eso que generalmente están bajo los efectos de las drogas y el alcohol*”³. Durante los días siguientes se suceden manifestaciones espontáneas contra la violencia en distintos puntos del país.

Casi un mes después, el 20 de junio de 2012, el gabinete de seguridad del Poder Eje-

¹ Martín Collazo, Hernán Delgado y Clara Musto.

² Ver Portal 180; “Dos adolescentes confesaron homicidio de La Pasiva”, publicado online el 16 de mayo de 2012; disponible en: http://www.180.com.uy/articulo/26204_Dos-adolescentes-confesaron-homicidio-de-La-Pasiva

³ Ver Infobae; “Crimen brutal indigna a Uruguay”, publicado online el 17 de mayo de 2012; disponible en: <http://www.infobae.com/2012/05/17/1050367-crimen-brutal-indigna-uruguay>

⁴ Declaraciones del jefe de Policía de Montevideo, Diego Fernández, a Canal 12. Citado en: http://180.com.uy/articulo/26151_Asesinato-de-trabajador-de-La-Pasiva-moviliza-a-la-Policia

cutivo presentará en cadena nacional una estrategia “para vencer el miedo en la sociedad a partir de garantizar los derechos humanos y la seguridad de sus habitantes”⁵. El paquete de 15 medidas “por la vida y la convivencia” incluye la incorporación en la rendición de cuentas de una estrategia de abordaje al consumo problemático de drogas, en particular de pasta base de cocaína, el agravamiento de las penas por el tráfico de esta sustancia y, para sorpresa de propios y ajenos, la legalización regulada y controlada de la marihuana a través de un monopolio estatal para su venta.

Esta propuesta despertó grandes reacciones mediáticas nacionales e internacionales, opiniones encontradas y fundamentalmente, muchas incertidumbres acerca de sus implicancias. La recientemente creada Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana⁶, tras un largo debate, expresa en un comunicado de prensa su tibio apoyo a los esfuerzos del gobierno al respecto, advirtiendo que “los cambios a la normativa de ninguna manera deben significar un retroceso. (...) Los avances en el debate sobre la reglamentación del autocultivo y los clubes de cannabis son el punto de partida”⁷. Es que paralelamente y un poco más alejado del foco mediático, el 13 de julio de 2011, con apoyo de un conjunto de legisladores de todos los partidos políticos la Comisión legislativa de Drogas y adicciones⁸ elevaba a la Cámara de Diputados un proyecto de ley de “Regulación de Cannabis para su consumo”. Este proyecto habilitaba el cultivo de cannabis destinado al consumo personal, en el hogar o a través de una asociación de consumidores centrando su exposición de motivos en el derecho ya consagrado al consumo, su carácter de acto privado que no afecta a terceros y las libertades individuales⁹.

La ley finalmente aprobada en diciembre de 2013, significó un importante esfuerzo de síntesis entre las varias y contradictorias tensiones al interior de la sociedad uruguaya, debatiéndose entre la preocupación por el problema de la seguridad instalada en la opinión

pública, reclamos de mano dura, la consolidación de los principios de reducción de riesgos y daños y derechos humanos como rectores de las políticas de drogas, la inflexibilidad de tratados internacionales de “guerra a las drogas” cada vez menos consensuados y cuestionamientos más amplios a los sesgos morales de las leyes donde diversas demandas de la sociedad civil se encuentran y refuerzan¹⁰. En este informe, intentaremos revisar los fundamentos de la reforma de la política de drogas que Uruguay está transitando y discutir las oportunidades y amenazas para el avance en materia de derechos humanos que se avizoran en el camino.

Un debate que avanza con Uruguay a la cabeza

Las tensiones y desacuerdos respecto a cómo entender el uso de drogas y cuáles son las respuestas adecuadas para lidiar con él, han acompañado a la humanidad a lo largo de su historia. Sin embargo, no será sino hasta la década de 1970 cuando la contraposición de dos modelos rectores de políticas de drogas se vea cristalizado. Por un lado, con un claro liderazgo de Estados Unidos, el naciente Sistema de Naciones Unidas impulsó a nivel internacional el control de las sustancias psicoactivas declaradas ilegales a través de una serie de guerras contra las drogas¹¹.

En América Latina, la cercanía ideológica de los gobiernos dictatoriales que predominaron en el continente, llevó a que en esta década todos los países actualizaran sus legislaciones nacionales por igual, para incluir los delitos referidos a la producción, tenencia y tráfico de estupefacientes¹². Este “paradigma prohibicionista” tiene como meta final la consecución de un mundo libre de drogas¹³ y el privilegio de la ley penal para la disuasión de su comercio. Complementariamente, los esfuerzos políticos y presupuestales se enfocaron en la reducción de la oferta, más que en la prevención de la demanda, lo que derivó

Luego de 20 años de despliegue de las políticas prohibicionistas, América Latina se consolida como el continente más desigual y más violento del mundo, en gran parte a impulso de los conflictos vinculados al narcotráfico¹⁴. Uruguay de algún modo ignoró este problema hasta que en 2012, en un contexto de creciente alarma pública motivado en la seguridad, el Ministerio del Interior comienza a registrar específicamente los ajustes

⁵ Presidencia de la República (2012); *Estrategia por la vida y la convivencia*, Poder Ejecutivo; disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf

⁶ La Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana nucleaba a varias organizaciones sociales y juventudes de partidos políticos, como el Departamento de Jóvenes del PIT-CNT; El Abrojo; IEL-SUR; Ovejas Negras; Movida Cannábica Florida; Movimiento por la Liberación del Cannabis; Fray Bentos Legaliza; Movida Cannábica Artigas; Movida Cannábica Minuana; Una Nueva Legislación, Cultiva Tus Derechos; Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay; Proderechos; PST; UJC; Jóvenes Vertiente; Juventud Socialista del Uruguay; Agrupación Colorada por el Autocultivo, Diversidad Colorada y Batllista, Vamos Montevideo e independientes.

⁷ Coordinadora Nacional por la Legalización de la Marihuana; comunicado de prensa, 16 de julio de 2012. Citado en: http://www.uypress.net/uc_30735_1.html

⁸ Nada casualmente, la constitución de esta comisión había sido impulsada un año atrás por el entonces diputado por el Partido Nacional, Luis Lacalle Pou, a propósito del impacto de la pasta base en la sociedad: “en Uruguay sesenta personas se inician en la droga por día, el 75% u 80% jóvenes. (...) Debemos escuchar a gente que está clamando por una solución. Las Madres de la Plaza son un grupo organizado, pero hay decenas de miles de madres, sobre todo madres, que son las que sufren más estas situaciones.” Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes; 7 de abril de 2010.

⁹ Disponible en: <http://focoblanco.com.uy/2011/06/regulacion-de-cannabis-para-su-consumo-proyecto-de-frente-amplio-v1-0/>

¹⁰ Sobre este último punto véase, por ejemplo: <http://www.theguardian.com/global-development/2014/aug/01/uruguay-lgbt-feminist-student-protest-liberal-reforms>

¹¹ Collins J. (2014): “The Economics of a New Global Strategy”; en: *Ending the drug wars. Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy; Ideas*; The London School Economics and Political Science; Londres.

¹² En Uruguay en particular el Decreto-Ley rector es el N°14.294 del año 1974, que luego sufriera sucesivas modificaciones.

¹³ A modo de ejemplo, “Un mundo libre de drogas, ¡podemos hacerlo!” fue el slogan de la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea de las Naciones Unidas de 1998, para el acuerdo de una estrategia política coordinada a diez años.

¹⁴ Lagos, M. y Dammert, L. (2012); *La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina*; Corporación Latinobarómetro, Chile, 2012

de cuentas y asesinatos por encargo, transformándose rápidamente en la primera causa de muerte violenta en el país¹⁵.

Por su parte, el castigo penal a los usuarios de drogas se expresa de manera muy diversa a lo largo del planeta. En el año 2010 treinta y dos jurisdicciones del mundo poseían pena de muerte por delitos de drogas¹⁶. A pesar de la “revolución silenciosa” de descriminalización del uso de drogas que América Latina protagonizó durante la década de 1990, las ambiguas definiciones en lo referido a la tenencia y las punitivas interpretaciones judiciales de las leyes llevaron a que para 2006, una altísima proporción del colapso de los sistemas penales y penitenciarios se debiera a violaciones a las leyes de drogas. Uruguay no es una excepción al respecto y si bien la ley no penaliza el consumo -por entender al usuario como un enfermo en necesidad de ayuda más que como un delincuente al que debe castigarse-, la primera investigación sobre el tema mostró cómo en el período 2006-2009 el 43,3 % de los procedimientos policiales por cannabis referían a menos de 10 g y el 70,9 % a menos de 50 g¹⁷, cantidades que muy a duras penas pueden ser consideradas dignas de tráfico. Un segundo estudio que profundizaba en el análisis de las justificaciones de las decisiones judiciales concluía en 2011 que “la convicción moral de los juzgadores (...) constituye una forma encubierta de penalizar la posesión de drogas para consumo personal”¹⁸.

La preocupación por los costos humanos de esta *guerra contra las drogas* que las propias convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas deben proteger, ha sido creciente en los últimos años.

La posición oficial del gobierno uruguayo ya advertía en 2008¹⁹ que “Los derechos humanos han estado tradicionalmente ausentes en el control internacional de drogas, y son vistos como una molestia por muchos gobiernos y agencias de Naciones Unidas. (...) Por eso, es apropiado categorizar el abuso de derechos humanos, a nivel internacional y relacionado al control de drogas, como sistémico”²⁰, preocupación compartida por la Oficina del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos²¹.

En marzo de 2014 un grupo de 17 organizaciones sociales de la región asistieron a una audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para dar testimonio sobre los impactos negativos de las políticas de drogas sobre la región (particularmente, la crisis de militarización y violencia dentro de la región; la corrupción de las autoridades, la socavación de la democracia y del estado de derecho -que incluso ha alcanzado la construcción de “estados paralelos” en zonas críticas- alimentada por el tráfico de drogas; la pesada carga sobre el sistema de leyes penal y penitenciario de desproporcionadas condenas asociadas a las drogas y el sesgo en la aplicación de las políticas prohibicionistas que genera mayores costos a grupos vulnerables, especialmente a mujeres, poblaciones pobres e indígenas²²), y solicitar se revea el enfoque de dichas políticas²³. En cuanto al consumo de drogas, en primer lugar, la criminalización es considerada en sí una problemática en el plano de los derechos humanos, debido a su incompatibilidad con el respeto a los derechos de autonomía y privacidad: “Los gobiernos pueden limitar estos derechos si es necesario para un fin legítimo, tales como la prevención de daños a terceros. Pero al igual que otros comportamientos privados que algunos pueden ver como inmorales, no hay ninguna base legítima para la criminalización”²⁴. La criminalización tampoco es necesaria para proteger a las personas que usan drogas: los Estados tienen la capacidad de implementar diversas medidas no penales para alentar a las personas a tomar buenas decisiones en relación al consumo, incluyendo la oferta de tratamiento asociado al abuso de sustancias y apoyo social. Los Estados también pueden penalizar la conducta negligente o peligrosa (como conducir bajo la influencia de sustancias psicoactivas) que pueden derivarse del uso de drogas, sin criminalizar el consumo en sí. Por otra parte, el enfoque moral y el sesgo de la *guerra contra las drogas* hacia la represión en detrimento de la salud, disuade a las personas de acercarse a los servicios de salud y aumenta el riesgo de que se enfrenten a la violencia, la discriminación y a enfermedades graves. Las leyes agresivas también contribuyen a la estigmatización y al tratamiento abusivo de las personas que usan drogas. La educación pública deficiente en lo que a los riesgos asociados al uso de drogas refiere, determina que en muchos países exista escaso conocimiento sobre los daños reales que pueden derivar del abuso de drogas, y mucho menos cómo prevenirlos o tratarlos²⁵.

En contraposición a una política prohibitiva de fundamento religioso, punitivo o sa-

¹⁵ Ver: <http://www.elpais.com.uy/informacion/varios-homicidios-semana-ajuste-cuentas.html>

¹⁶ Gallahue P. y Lines R. (2010); *The Death Penalty for Drug Offences. Global Overview 2010*; International Harm Reduction Association, Londres.

¹⁷ Garibotto G. (2010); *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*; Transnational Institute y Washington Office on Latin America; Ámsterdam, y Washington.

¹⁸ Bardazano G. (2012); “Se presume culpable” en: *Aportes universitarios al debate sobre drogas*; Colección Artículo 2; Montevideo, Uruguay.

¹⁹ Ver: comunicado de Presidencia de la República “Uruguay promovió una Declaración sobre ‘Integración adecuada de los instrumentos de Derechos Humanos de Naciones Unidas con la fiscalización internacional de Drogas’; disponible en: http://archivo.presidencia.gub.uy/_Web/noticias/2008/03/Comunicado-51_sesionONU.pdf; consultado el 30/10/14

²⁰ Barrett D. (2012); “Reflections on Human Rights and International Drug Control” en: *Governing the Global Drug War. Special Report*; Ideas, The London School Economics and Political Science; Londres.

²¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; “High Commissioner calls for focus on human rights and harm reduction in international drug policy”; disponible en: http://www.ohchr.org/documents/Press/HC_human_rights_and_harm_reduction_drug_policy.pdf; consultado el 28/10/2014.

²² WOLA y TNI (2010); *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*; Washington y Ámsterdam.

²³ ²⁴ McFarland, M. (2014); *The Human Rights Case for Drug Reform, How Drug Criminalization Destroys Lives, Feeds Abuses, and Subverts the Rule of Law*. Human Rights Watch; disponible en: <http://www.hrw.org/world-report/2014/essays/human-rights-case-for-drug-reform?page=1>

²⁵ Ibid.

nitariata, de tolerancia cero al uso de sustancias psicoactivas, de altos costos económicos y sociales, la perspectiva de reducción de riesgos y daños ligada a la de derechos humanos representa un nuevo marco conceptual desde el que abordar la política de drogas²⁶.

Fundado en los albores de la década de 1980, en el contexto de una importante crisis de salud pública vinculada a la irrupción del uso de heroína en Europa, y la convicción de que las políticas desplegadas hasta el momento agravaban en vez de mejorar la situación, este nuevo conjunto de estrategias constituyó un complemento a las políticas de prevención, ante la necesidad de minimizar los efectos adversos del uso de drogas²⁷ y garantizar el derecho a la salud de las personas que usan drogas.

En lo que a Uruguay refiere, se podría decir que ha incorporado el enfoque de reducción de riesgos y daños en su marco teórico, pero su materialización de forma eficaz en el diseño de políticas públicas ha sido muy desigual. Por ejemplo, son escasas las iniciativas que apuntan a empoderar a los usuarios y usuarias de drogas con información que les permita generar un vínculo más saludable con las sustancias, en aras de evitar la transmisión de enfermedades, daños innecesarios e incluso sobredosis. La propia “*Estrategia por la vida y la convivencia*”, que contenía la regulación del cannabis, también estuvo cerca de incorporar el proyecto de ley de “*Atención sanitaria de adictos en situación de riesgo*”, que habilitaba el procedimiento de internación compulsiva, duramente criticado por organizaciones de derechos humanos en todo el mundo²⁸. Este proyecto de ley ingresó meses después al Parlamento y fue aprobado en el Senado. Afortunadamente encontró reparos entre algunos diputados y en la actualidad se encuentra en la Cámara de Diputados, donde su futuro es incierto.

La política de regulación del mercado de cannabis se posiciona como una iniciativa innovadora en nuestro país, con pocas experiencias similares a nivel mundial, que busca ser una nueva estrategia de abordaje, compleja y novedosa. Desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños basada en derechos humanos, ésta asume de forma proactiva la existencia de más de 175.000 personas que usan cannabis, número que ha crecido un 300% entre 2001 y 2011, según datos oficiales. Para eso, se establecen tres mecanismos legales de acceso al cannabis (y excluyentes uno de otro): desarrollar un cultivo doméstico, ser parte de un club de membresía, o comprar 10 gramos semanales de cannabis en una farmacia autorizada. Adicionalmente, se define 40 g de tenencia y 6 plantas de floración hembra como la “*cantidad destinada a consumo personal*”, abandonando el criterio de indeterminación previo en pos de garantizar la seguridad jurídica de los usuarios y revertir la inequidad

²⁶ Judit Fridli (2003); *Harm reduction is human rights*. Harm Reduction News, (Newsletter of International Harm Reduction Development Program, Open Society Institute).

²⁷ Newcombe, Rusell (1995); “La reducción de los daños relacionados con las drogas: un marco conceptual para la teoría, la práctica y la investigación”; en: Pat O’Hare, Russell Newcombe, Anthony Matthews, Ernst Buning y Ernest Drucker (eds.); *La reducción de los daños relacionados con las drogas*; Barcelona: Publicaciones del Grup Igia; págs. 25 -39.

²⁸ Open Society Foundation (2011); *Treatment or Torture? Applying International Human Rights Standards to Drug Detention Centers*.

en el acceso a la justicia, donde según la calidad de la defensa y el magistrado de turno se observaban sentencias variadas ante casos similares.

Considerando que el cannabis es la sustancia ilegal más consumida en el mundo y también en Uruguay, la regulación de determinadas modalidades de acceso a la sustancia también representa un intento por reducir los riesgos y daños sociales asociados al mercado ilegal de cannabis y los problemas en materia de seguridad y convivencia que, se cree, genera el narcotráfico.

Entre los avances destacables en materia de salud pública, la regulación del cannabis permitirá: (i) separar los mercados de drogas, impidiendo que aquellas personas que quieren usar cannabis deban recurrir a las bocas de venta y enfrentarse a la posibilidad de que les sean ofrecidas drogas más dañinas y de mayor potencial adictivo, evitando así el denominado efecto góndola; (ii) ofrecer a las personas cannabis de calidad controlada y efectos en el organismo mejor caracterizados, desprovisto de adulterantes de mayor efecto neurotóxico que el que pueda presentar la propia sustancia; (iii) recomponer el vínculo entre las personas que usan drogas y el sistema de salud, ya que la incorporación del cannabis a la esfera de las sustancias legales supondrá un cambio profundo en nuestra matriz sociocultural, alcanzando a los profesionales de la salud, quienes históricamente han sido actores claves en la reproducción del estigma hacia las personas que usan drogas y su marginación social. El derribo de tales barreras simbólicas y la restauración de este vínculo acercarán a usuarios y usuarias de cannabis a los servicios de salud. Asimismo, retirar a las personas que usan cannabis del circuito de la ilegalidad, le asigna al Estado el deber de implementar políticas de salud que se ajusten a las demandas de esta población específica.

Vale destacar que, si bien Uruguay ha dado el puntapié inicial en la regulación y control del mercado de esta sustancia, las orientaciones teóricas en las que se apoyan las políticas de drogas en el mundo están virando, y en gran medida gracias al trabajo en toda América Latina. Así lo demuestran los cuatro escenarios posibles desarrollados por la Organización de Estados Americanos²⁹, o el Informe 2014 de la Comisión Global de Política de Drogas³⁰. Habiendo transcurrido un siglo y apelando a su memoria, Uruguay reaparece en el plano internacional como un país de vanguardia en la implementación de políticas que incorporan un enfoque de derechos humanos, posicionándose como punta de lanza de un región que busca ensayar nuevas respuestas frente a la claridad de la evidencia, y se organiza de cara a la Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas, que volverá a hablar de drogas en 2016.

²⁹ “Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025”; por el Equipo de Escenarios convocado por la OEA bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias, 2012.

³⁰ Comisión Global de Políticas de Drogas, 2014; “Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces” y “Guerra a las Drogas. Comisión Global de Políticas de Drogas (2011); *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*.

A la opinión pública Acerca de la Regulación Responsable

El Servicio Paz y Justicia apoya e integra la Plataforma de Regulación Responsable. La regulación del mercado de marihuana por parte del Estado es un camino que puede poner límite a la irracionalidad penal que actualmente existe, que se manifiesta en el tratamiento criminalizante de los consumidores de droga. Este mecanismo de control penal –junto a otras producciones discursivas estigmatizadoras- aumenta para las poblaciones más vulnerables, condenando a la privación de libertad a miles de jóvenes de nivel socio-económico bajo y muy bajo.

Despenalizar el acceso y producción de la marihuana hará más transparente el conocimiento sobre la variedad de sustancias que ofrece el mercado, posibilitando un mayor control de la calidad sobre las mismas. Asimismo desde el punto de vista de los beneficios económicos, el Estado obtendría recursos con su comercialización que se destinarían a políticas enfocadas a la educación y salud en general y especialmente de los sectores más comprometidos con el consumo problemático.

Por otro lado, restringiría las formas menos apropiadas en que el Estado se hace presente en la “lucha contra el narcotráfico”. La distribución y regulación de marihuana -a través de la formalización jurídica-, modifica la respuesta actual de castigo al acceso y evita dejar el control de la distribución en territorios de ilegalidad. La Propuesta de la Plataforma favorecerá a que se deconstruya la imagen creada del consumidor y la guerra contra las drogas como el “**enemigo apropiado**” para desarrollar políticas más punitivas.

Alcanzar los objetivos planteados en la Plataforma es colocar al sujeto, a la persona humana en el centro de la discusión y no, a las drogas y la legislación en torno a ellas, como ocurre actualmente.

Aprobar la regulación del mercado de marihuana propiciará rediscutir las múltiples dimensiones que existe entre el Control Social y los Derechos Humanos. Nos parece imprescindible avanzar en esta dirección: democratizando y destabuizando el debate y generando un control social y sanitario adecuado.

Montevideo, 1° de julio de 2013.

Comunicado de prensa Ante la aprobación de la Ley de atención sanitaria de adictos en situación de riesgo

El pasado 23 de diciembre el Senado de la República aprobó la “Ley de atención sanitaria de adictos en situación de riesgo”, el eufemismo que los legisladores frenteamplistas eligieron para el proyecto de internación compulsiva de usuarios de sustancias psicoactivas enviado por el Poder Ejecutivo el 27 de junio de 2012. Rechazamos enfáticamente y en su totalidad esta nueva iniciativa por su carácter inconstitucional y violatorio de principios básicos de derechos humanos.

Con la aprobación de esta ley se continúa contribuyendo a fortalecer la ideología de la defensa social, que presupone proteger a la sociedad de los “peligrosos”, en este caso consumidores de sustancias psicoactivas, aplicando mecanismos por afuera del ámbito penal, pero que también persiguen la neutralización de la persona, a través, de su segregación o separación. Las políticas a nivel internacional y regional con respecto a este tema están diseñadas en sentido contrario; las mismas se orientan a disminuir y abolir la utilización de prácticas de privación de libertad para estos casos y otros.

Esta nueva iniciativa se transformará en otro mecanismo más de producción de materialidades, cuerpos y discursos, que continúan castigando a los sectores de la población de nivel socioeconómico bajo y muy bajo. Y en particular a los jóvenes y adolescentes que solamente buscan legitimidad en el espacio público. En este sentido, la penalización del consumo de drogas ilegales está significativamente relacionada con una política penal selectiva, y por ende, a la política de Estado que está detrás. A partir de ellas se definen las drogas legales e ilegales y, en consecuencia, los tipos de individuos que se quiere reprimir, separar y encarcelar.

Entendemos que el mecanismo que se le ofrezca a aquellas personas con consumo problemático, debe ser pensado desde una Política de Salud Integral, donde el tratamiento ambulatorio, la reducción de daños y el trabajo vincular –entre otras cosas- sean ejes constitutivos de la respuesta.

Es altamente irresponsable haber promovido esta ley, puesto que construye incorrectamente un estado general a partir de situaciones particulares, además de obturar respuestas a familias y personas que las precisan.

Esta iniciativa es totalmente incompatible con la ampliación de derechos que se ha venido conquistado en el correr de este año. De aprobarse esta ley en la Cámara de Representantes, retrocederíamos en la visión integral del camino iniciado, volviendo a instalar prácticas del peor higienismo decimonónico, propio de los valores más conservadores y excluyentes.

Por los motivos expuestos esperamos que los representantes nacionales no voten esta ley; que reflexionen y busquen otras respuestas posibles y necesarias, más eficientes, integrales y respetuosas de los derechos humanos.

Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay
Servicio Paz y Justicia Uruguay

Montevideo, 26 de diciembre de 2013



©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

Derechos Económicos Sociales y Culturales

La lucha por los derechos de los trabajadores: los casos de FUECYS y COFE

Nicolás Marrero¹ y Oscar Mañán²

La pelea por la conquista y el ejercicio efectivo de los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras es parte de la dinámica intrínseca del capitalismo en un devenir que tiene muchas veces retrocesos dramáticos y otras, avances sustanciales.

En este pequeño ensayo se apuntan los casos de trabajadores/as que ocupan estatus diferentes en el imaginario colectivo, y también ostentan diferencias sustanciales en lo que refiere a las conquistas históricas en ambos sectores y seguramente también en las condiciones de vida de sus integrantes. Por un lado, los trabajadores/as del comercio y los servicios, quizás uno de los sectores más sumergidos y que en los últimos años logra muchos avances en la conquista demorada de un conjunto de derechos que la mayoría de los trabajadores ya usufructuaban. Por otro, la contracara de esta realidad la constituyen los trabajadores/as de la administración pública y de algunos organismos del artículo 220 (INAU) y 221 (ASSE) de la Constitución, aglutinados en COFE (Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado), quienes lejos de mejorar su situación de derechos vienen perdiendo conquistas históricas, en los últimos años.

Los trabajadores del Comercio y los Servicios

El caso de los trabajadores del comercio y servicios en Uruguay ilustra este proceso en las últimas décadas. La ofensiva neoliberal, que se inicia sobre fines de los sesenta y toma un impulso decisivo durante la dictadura cívico-militar, castiga duramente a este sector de asalariados a partir de una caída sustancial de los salarios y el despliegue posterior de las estrategias de flexibilización y desregulación laboral que se impone durante los noventa. La flexibilidad se expresó, fundamentalmente, en las modificaciones de las condiciones de trabajo: horarios y jornadas de trabajo más flexibles y la instalación de la polivalencia; en la flexibilidad en el empleo y el surgimiento de las tercerizaciones. La desregulación laboral, operada desde el Estado³, implicó un cambio de normas que liquidaron mecanismos institucionales que los trabajadores habían conquistado, especialmente en lo referente a la

¹ Lic. en Sociología. Docente del Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio, Unidad de Relacionamiento con el Sector Productivo de la Universidad de la República.

² Dr. en Estudios del Desarrollo. Prof. efectivo del Centro Regional de Profesores del Centro, Florida. Docente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

³ En 1992 durante el gobierno de Lacalle se procesó el retiro del Estado de la negociación colectiva, iniciado con la no convocatoria a los Consejos de Salarios.

regulación de la acción sindical, las formas de contratación laboral y el recorte de subsidios sociales, estableciendo además, la modificación legal de la jornada laboral, la posibilidad de despedir sin pagar indemnización avalada por la ley, la inexistencia de coacción estatal para pagar horas extras, nocturnidad, ni defender pisos salariales.

En el caso de los trabajadores del comercio y los servicios, este proceso puede rastrear-se desde la propia dictadura como por ejemplo en los sucesivos decretos que modifican la jornada laboral para el sector. Es decir, durante este período estos trabajadores - al igual que el resto de los asalariados - fueron privados de diversos derechos sociales fundamentales: condiciones de trabajo y salarios que les permitieran satisfacer plenamente sus necesidades materiales, culturales, etc., a organizarse colectivamente para defender sus derechos y poner límites a la explotación capitalista. El desmantelamiento de estos derechos durante los noventa y principios de la década de dos mil, afectó fuertemente a los sindicatos organizados en la Federación Uruguaya de Comercio y Servicios (FUECYS), cayendo el número de afiliados, sindicatos y debilitando su capacidad de acción. Aunque, por supuesto, el período no está exento de luchas importantes contra la ofensiva neoliberal⁴.

Los intentos de organización de los sindicatos, cuyos promotores eran perseguidos y expulsados de las empresas, finalmente dieron sus frutos hacia mediados de la década pasada, con la conquista de leyes que los trabajadores de este sector consideran fundamentales: la ley de protección y promoción sindical (N° 17.940), la ley de negociación colectiva (N° 18.566) y la ley de tercerizaciones (N° 18.251).

De esta manera se avanza en libertades democráticas, es decir, en la conquista del derecho a la organización colectiva de los trabajadores, garantizada por fueros sindicales y otros mecanismos. La negociación colectiva tripartita entre Estado, empresas y sindicatos, constituyó en gran medida, un impulso a la organización sindical. Estas conquistas de los trabajadores fueron un fuerte acicate para que emergieran sindicatos en sectores del comercio y los servicios que, muchos de ellos, ni siquiera existían con antelación, como los de seguridad privada, supermercados, call centers, empresas de limpieza, tiendas, y muchos otros.

Se pueden nombrar varios avances obtenidos por la lucha de los trabajadores en este período, en un contexto de crecimiento del empleo en el comercio y los servicios. El empleo ha acompañado la tendencia general de la economía con una participación creciente. Entre 2007 y 2010, este sector acumuló un incremento de 9%, contra un 8% del total del sector privado, ocupando a cerca de 350.000 trabajadores. De acuerdo a datos del INE, la curva de remuneraciones de los trabajadores muestra una evolución positiva desde 2003 a 2013, siendo de 14% el aumento de salario real medio en el período 2007-2010. En este sentido, los sectores tuvieron incrementos salariales nominales significativos a partir de 2005-06. Los trabajadores de supermercados, por ejemplo, lograron triplicar su salario nominal.

⁴ Durante el período de crisis (1998-2002), los despidos y cierres de empresas fueron resistidos por los trabajadores; el más emblemático es el caso de la ocupación de la cadena de supermercados Manzanares, que había dejado 400 trabajadores sin empleo.

Aunque los incrementos salariales han sido importantes, aún se puede observar salarios muy bajos. El Instituto Cuesta Duarte elaboró un informe, donde identificó que 122.555 trabajadores del comercio y 31.284 trabajadores del rubro “servicios a otras empresas” perciben menos de \$14.000. Estos datos representan un 65% y 52% del total de trabajadores ocupados del sector, respectivamente. Otro terreno de avances relacionados a la regulación laboral del Estado mediante la negociación colectiva, fue la inclusión en los convenios colectivos: cláusulas relativas a la definición de categorías, la formación profesional o capacitación, cláusulas de género, salud e higiene laboral y horas pagas por la empresa para la actividad sindical.

Sin embargo, evaluar el ejercicio efectivo de estos derechos conquistados debe ir acompañado de la consideración de la situación del resto de los derechos sociales de estos trabajadores, en donde lo que continúa primando es la incertidumbre respecto de la continuidad del trabajo, la ausencia de control sobre las condiciones de trabajo, la inestabilidad del ingreso y salarios sumergidos.

Los trabajadores de la Administración Central y su resistencia

A menudo los trabajadores públicos son demonizados como responsables de todos los males del Estado, incluso siendo sistemáticamente atacados por una campaña que los responsabiliza del funcionamiento ineficaz e ineficiente de la administración pública.

Los trabajadores que aglutina la COFE, vienen sufriendo embates de reformas y re-reformas del Estado en los últimos años, mismas que buscan aumentar la eficiencia de la gestión pública pero a costa de un conjunto de derechos conquistados por los trabajadores.

La Ley de Rendición de Cuentas (N° 18.172 de 30 de agosto de 2007) que estableció en su Capítulo II, Sección II, relativa a los funcionarios, el denominado Sistema Integrado de Retribuciones Ocupacionales (SIRO), aunque de poca implementación, avanzó en la concreción de un nuevo tipo de gestión de los recursos humanos (plasmado ya en gobiernos del período 1995–2000), mediante la creación de las funciones de alta gerencia. El SIRO previó los escalafones de Conducción, Alta Gerencia o Alta Especialización, rechazados por los trabajadores públicos debido a la no participación directa de los sindicatos en la discusión, si bien aportaron información valiosa para una descripción exhaustiva de los puestos de trabajo. Así se avanzó hacia un modelo neogerencial con conceptos y términos indispensables para un cambio radical en el sistema de relaciones laborales (Parrilla, 2014), mismos que fueron base del vigente Estatuto del Funcionario Público (Ley N° 19.121) aprobado el 28 de agosto de 2013. En dicho sentido, mediante las nuevas ideas y definiciones tales como: ocupaciones, grupos ocupacionales o niveles ocupacionales, se inicia una etapa de desconstrucción de la idea tradicional de cargo (de rango constitucional) y la introducción de criterios de flexibilidad laboral en la Administración Central. Se avanzaría también en una definición retributiva atada a conceptos de claro cuño gerencial, tales como una escala retributiva integrada por una “compensación por compromiso de gestión”.

Los discursos reformistas del Estado estuvieron dirigidos al disciplinamiento de los trabajadores y a potenciar la flexibilidad del trabajo. De aquí el rechazo de los trabajadores a las formas precarizadas del trabajo y las explicaciones que vinculan la ineficacia e ineficiencia de los organismos públicos con la estabilidad y la seguridad laboral que por derechos (conquistados) les corresponde. Lejos de ser un privilegio para los trabajadores: “es en definitiva una garantía, no solo para el trabajador, sino para la propia institución, para la transparencia y la democracia” (Uriarte, 2006 p.100).

El Estatuto del Funcionario Público en principio pretendió quitarle la categoría de funcionarios públicos a quienes no estuvieran presupuestados, y en particular, se concentró en los trabajadores de la Administración Central. Luego de varias rondas de discusiones y negociaciones, de foros públicos donde especialistas e investigadores, constitucionalistas y académicos y horas de militancia que incorporaron a la ciudadanía en movilizaciones, se regresó a una definición amplia de funcionario. No obstante, y paradójicamente, a pesar de que el estatuto fue aprobado con dicha definición amplia, hoy todavía la Oficina Nacional de Servicio Civil sigue llamando en sus informes “no funcionarios” a quienes no tienen el vínculo presupuestal con el Estado (lo que es violatorio de una ley vigente).

Actualmente la reglamentación de dicho Estatuto insiste con una evaluación de desempeño por resultados para los trabajadores, pero hace caso omiso de otras que impliquen evaluaciones institucionales, de organización, de coherencia de metas y objetivos, de recursos económicos y humanos acordes al desafío, de revisión de protocolos de actuación, de gerentes o jefes públicos que sólo cuentan con el beneplácito de las esferas gobernantes de turno.

La carrera administrativa fue recortada y achatada. A pesar de contar con instrumentos como la Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público (Ley N° 18.508) de 16 de junio de 2009, éstos se utilizan a modo de legitimación de ideas preconcebidas que no incorporan los aportes de buena fe que los trabajadores pueden hacer desde sus saberes específicos. La dinámica y el alcance de la mencionada ley no lograron revertir la unilateralidad de este proceso, especialmente por acotadas instancias que no condicen con las necesarias para efectivizar realmente la participación. Así se termina imponiendo la voluntad y tiempos del Poder Ejecutivo con contemplaciones escasas a las aspiraciones de los trabajadores. El déficit que ofrece el marco jurídico vigente en materia de negociación para el sector público, en tanto lo que debiera ser concebido como un derecho sustancial termina minimizado en la formalidad “obligación de negociar no implica obligación a acordar”, lleva a reflexionar acerca de la funcionalidad de tal “negociación” que, lejos de aportar a su finalidad, termina legitimando una voluntad preestablecida.

La fractura entre una carrera administrativa estructurada, acotada, con salarios deprimidos y una conducción profesional sujeta al cumplimiento de proyectos particulares de gestión con salarios mayores, no parece ser la solución a las múltiples ineficiencias en el Estado, y menos un sistema de incentivos correctos para motivar el mejor funcionamiento.

Se puede señalar algunos avances obtenidos como lo son el crecimiento de los sala-

rios más deprimidos, el acuerdo de homogeneizar por la vía del concurso la entrada de nuevos funcionarios al Estado y la incorporación al presupuesto de más de una docena de mil trabajadores que tenían contratos precarios (becarios, etc.). El aumento efectivo de los mínimos salariales para toda la administración pública es otro logro digno de señalarse, si bien la cifra otorgada fue escasamente negociada y está lejos de las reivindicaciones respecto a la tabla de sueldos que maneja la confederación. El que ningún trabajador sea pobre por decreto es un peldaño en el fortalecimiento de la clase obrera; la erradicación de la pobreza absoluta es el primero de los pasos, pero la lucha contra la concentración del ingreso y contra la pobreza relativa con que el modelo de desarrollo condena a los trabajadores, sigue vigente. Hay menos pobres en términos de ingreso, no obstante, la clase trabajadora cada vez se lleva una parte más reducida de la riqueza y ese es el motivo que impulsa el futuro de la lucha. Los trabajadores arrastran una diversidad de situaciones existentes en la administración pública, las distancias salariales entre diferentes organismos (incluso al interior de los mismos), rezagos varios que tienen magnitudes y razones diversas, que dificultan la articulación de criterios para una lucha por objetivos comunes.

El ajuste salarial de enero de 2013 añadió otra perla a la cadena. La manipulación del Índice de Precios al Consumo (IPC) mediante la disminución de la tarifa eléctrica y el acuerdo entre gobierno y centros de consumo (en diciembre) para bajar precios (de fuerte impacto en la construcción del indicador), significó un ajuste para el bolsillo de los trabajadores y un ahorro de las arcas del Estado (50,2 millones de dólares, según estimaciones de COFE). Traducido a un sueldo común de la mayoría de los trabajadores, por ejemplo de 14.000 pesos, a cualquier trabajador le significa una pérdida a lo largo del año de más de 7.000, lo que implica la mitad de un salario mensual (el Estado se ahorra medio aguinaldo). El salario de los públicos sigue siendo una variable de ajuste como se ha manifestado tantas veces. Las metas de inflación con que el gobierno obliga a negociar a los trabajadores no son reales, y someten a un proceso constante de licuación salarial⁵. A modo de ejemplo, el actual rango meta de inflación es entre 3% y 7%; el centro se ubica en el 5% (referencia para negociar) y debe recordarse que la inflación en 2014 estaría cercana al 10%.

Reflexiones finales

El nuevo marco institucional en el que se procesaron los conflictos capital-trabajo tuvo aceptación desde ambos polos de la contradicción y afectó de forma positiva a la clase obrera. Particularmente la política de salarios mínimos, los fueros sindicales, los consejos de salarios que llevaron al fortalecimiento de la afiliación sindical, contribuyeron sin duda

⁵ El artículo 4° de la Ley de Presupuesto N° 18.179 (de 5 de enero de 2011) dispone el criterio de la inflación futura (fijada por la meta objetivo del Comité de Coordinación Macroeconómica y que en caso de ser una banda se toma el centro de la misma) más un correctivo que ajusta las discrepancias entre el IPC y la inflación proyectada en caso de existir. Dada la distancia sistemática de los objetivos inflacionarios y el movimiento real de los precios (53% en promedio entre 2008-2012), no sólo la política pierde credibilidad sino que los trabajadores y jubilados en general se ven perjudicados directamente en su poder de compra.

al fortalecimiento de vastos sectores en el sector privado: los de baja calificación laboral y escasa organización sindical. El empresariado terminó aceptando (incluso alabando) la vuelta a los consejos de salario, legitimando a los sindicatos como interlocutores válidos y aceptó las pautas básicas que impuso el gobierno. La ley de negociación colectiva tanto en el sector privado como en el público generó ámbitos de intercambios, si bien en ocasiones no se utilizó con la potencialidad que prometía. En el sector público (donde la negociación es bipartita), se instaló la dualidad entre “la negociación de buena fe sin necesidad de acordar” perjudicando a veces el entendimiento y mostrando los límites de la misma ley. No obstante, se regularizó la situación laboral de miles de funcionarios que estaban en situación precaria en la administración central, sin perjuicio que sigan quedando muchos en esa situación.

En los casos expuestos, los trabajadores del comercio y los servicios vieron claramente mejorada su situación - aunque aún resta mucho por avanzar -, mientras los de la administración central sufrieron los embates de reformas del Estado basadas en criterios mercantiles y del neogerenciamiento empresarial. En este último caso, se amenazan derechos históricos del sector público como la estabilidad laboral, se pone en tela de juicio la carrera administrativa y los incentivos al crecimiento profesional existentes. Por tal razón, sin perjuicio de una agenda de derechos en expansión (conquistas de género, matrimonio igualitario, ley de salud reproductiva, de responsabilidad empresarial, etc.), la mirada no puede quedarse en una lectura superficial, porque dificultaría una evaluación objetiva de cuáles son aquellos pendientes por los que es necesario redoblar la lucha con mira a transformaciones de fondo, hacia una sociedad más justa, solidaria y democrática.

Bibliografía

Parrilla, D. (2014); Reforma del Estado. Documento preparado para el INESUR. Inédito.

Uriarte, D. (2006); Entre el mito y la realidad. Algunas consideraciones sobre la estabilidad de los funcionarios públicos; Revista Transformación Estado y Democracia, ONCS, núm. 31. págs. 93-100.

Instituto Cuesta-Duarte - PIT CNT (2012). Salarios sumergidos en 2012: análisis por sectores de actividad. Disponible en: http://www.cuestaduarte.org.uy/portal/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=464&Itemid=352

Marrero, N. (2014). “FUECYS: trabajo y negociación colectiva en el gobierno del Frente Amplio”. Próximamente en: Acosta, Y.; Casas, A., Mañán, O.; Rodríguez, A. y Rossi, V. (coords); Sujetos Colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina. Perspectivas críticas; Editorial Trilce, Montevideo



©rebelArte - Colectivo de fotografía militante / www.rebelarte.info

Situación del Derecho a la Vivienda en el Uruguay

Benjamín Nahoum¹

La fotografía actual

Comencemos por establecer dos o tres precisiones: la primera es que, por comodidad de lenguaje y porque así es como lo entiende y denomina el común de la gente, hablaremos de derecho a la vivienda, simplemente, entendiendo que el mismo no refiere solamente a acceder a un refugio elemental, sino también a todos los “servicios habitacionales” que lo complementan, tanto físicos como sociales, así como a los distintos bienes que la ciudad proporciona a sus habitantes, con frecuencia tan discriminadamente. Derecho a la vivienda será pues, en lo que sigue, derecho a la morada, pero también al hábitat y a la ciudad, que a veces es donde el déficit es más grande.

La segunda precisión es que más que hacer una comparación entre la situación de ese derecho en el momento actual y hace un año, la que seguramente (dado que se trata de pro-

¹ El Ing. Benjamín Nahoum es Docente e Investigador de la Universidad de la República. Asesor de la FUCVAM.

cesos prolongados y arduos) no reflejaría contrastes demasiado significativos en ese plazo, trataremos de describir con el mayor detalle posible la situación actual. Esto podría llevar a repetir el informe anterior si fuera hecho siempre por la misma persona, pero al tratarse de cronistas distintos, cada mirada se centrará en énfasis diferentes y permitirá sacar por sí misma conclusiones.

Finalmente, aclarar desde el principio que este informe no pretende ser aséptico, porque creo más en “tomar partido hasta mancharse”, como escribía el poeta Gabriel Celaya, que en una supuesta visión científica e imparcial, que creo que en esto de las políticas sociales no es posible. Todos tomamos partido... hasta mancharnos, aún los que dicen que no lo hacen. Por lo tanto sólo pretendemos exponer una serie de hechos, tratando de no saltarnos ninguno, y luego interpretarlos, con todo lo discutible que pueda ser esa interpretación.

La institucionalidad y el presupuesto

Empecemos por la institucionalidad, que puede ser o parecer accesoria, pero que siempre es la primera preocupación, como si no se pudieran hacer buenas cosas si no se está bien preparado para hacerlas (lo cual ayuda, desde luego, pero casi nunca es imprescindible).

Después de haber pasado por innumerables modalidades organizativas (una dirección dependiente de un ministerio de otra materia, más un organismo ejecutor, más un banco; lo mismo, más un ministerio, que además de la vivienda aspiraba a la “promoción social” con un sentido asistencialista; sólo un banco; un ministerio, que además reúne el ordenamiento territorial y el ambiente, más un banco) se ha producido el famoso giro de 360° que lejos de llevarnos a otro lado, nos devuelve a la posición original: hoy el sector está organizado en base a un Ministerio que dirige las políticas (de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, MVOTMA), la Agencia Nacional de Vivienda (ANV), que las ejecuta, y también en un organismo financiero, el más que centenario Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Cuarenta años después se ha vuelto a un esquema muy parecido al previsto por la “Ley de Vivienda” de 1968.

Es cierto que la ANV tiene otros cometidos, además de la ejecución, y que el BHU ya no es más el banco de la vivienda social, sino que atiende la demanda pudiente, compitiendo con los bancos privados, pero de todas maneras es el mejor esquema institucional que se ha tenido desde 1968.

Sin embargo, también es sabido que la mejor organización institucional poco puede hacer si no se inyectan los recursos necesarios, y éste ha sido el talón de Aquiles de las políticas habitacionales de los últimos cinco quinquenios (el de los inmediatos anteriores fue lo mal que se invirtió el mucho dinero que se gastó). Y el presupuesto público destinado a vivienda, en el presente quinquenio, que no supera al de los precedentes, en el orden de los

doscientos millones de dólares de 2010, apenas alcanza al medio por ciento del producto bruto interno del país, muy lejos de los dos y medio o tres puntos de producto recomendados.

Los resultados

El resultado en 2013 fue el esperable con esos recursos: una cantidad de líneas de acción de interés, que responden a las necesidades y que reflejan opciones por algunos sistemas de producción probadamente eficientes, como las cooperativas de vivienda o la autoproducción, pero que tienen poco impacto porque los recursos no alcanzan para que lo tengan en mayor medida. La Memoria Anual 2013 del MVOTMA² contabiliza 13.813 “soluciones habitacionales” terminadas durante ese año, de las cuales un sesenta por ciento corresponde a programas del MVOTMA (ingresos familiares mensuales menores a 60 UR, unos \$ 46.000 de setiembre 2014) y las restantes a acciones del BHU para la población de mayores ingresos o a realizaciones del Plan “Más Oportunidades” de aliciente a la inversión privada.

Pero en esas “soluciones” se contabiliza, junto con la construcción de nuevas viviendas, operaciones que si bien efectivamente aportan soluciones, corresponden a erogaciones muchísimo menores, en algún caso hasta nulas: otorgamiento de garantía de alquileres, reestructuración de deudas, créditos para refacción; si depuramos la lista, para considerar sólo las viviendas nuevas terminadas, nos encontramos con que la cifra no supera las 2.500³, entre lo producido por DINAVI y los realojos del Plan de Mejoramiento de Barrios, un guarismo muy lejano por cierto de las 14.000 viviendas anuales que el mismo MVOTMA reconocía en 2005 que había que construir sólo para que el déficit cuantitativo no creciera.

¿Qué ha pasado en consecuencia, con los déficits habitacionales: el cuantitativo (la cantidad de viviendas que habría que hacer para dar alojamiento a quienes viven, sin quererlo, como agregados, o habitan viviendas irre recuperables) y el cualitativo (el que integran las unidades que siendo adecuadas en general, plantean deficiencias puntuales, como la falta de espacio, servicios o acondicionamientos)? Si se ha invertido poco, lógicamente, estos déficit han permanecido prácticamente incambiables y, en particular el cuantitativo, si en algún momento mejora, es más porque la gente que no tiene vivienda se va del país que porque se satisfaga su necesidad. Los estudios hechos con base en las cifras del Censo 2011-2012, por ahora incompletos, permiten afirmar que en todo caso esos déficits no han disminuido.

² MVOTMA, Memoria Anual 2013, en www.mvotma.gub.uy.

³ A esto habría que sumar, según la misma información, 210 viviendas terminadas dentro del Plan “Más Oportunidades” (que se realiza con inversión privada, a la que se exonera de todas las cargas impositivas para facilitar su captación) así como alguna parte de los algo más de dos mil créditos otorgados por el BHU a deudores individuales, aunque éstos en su mayoría se usan para comprar y no para construir. En cualquier caso, estas líneas no apuntan por sus costos y condiciones crediticias, a los sectores de menos de 60 UR de ingreso familiar mensual.

Sin embargo, esto no ha influido de manera notoria en la formación de asentamientos irregulares; antes bien, el procesamiento por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE) de los datos del último censo refleja una pequeña disminución de su número con relación a 2006, lo que estaría indicando que por primera vez en los últimos cincuenta años el problema comienza, si bien lentamente, a revertirse. Aunque la definición de asentamientos irregulares que se usa (que proviene de la que emplea el INE) es muy discutible, al basarse fundamentalmente en la regularidad de la tenencia, dejando como cuestión accesorio la precariedad⁴, la señal no deja de ser positiva: de 662 asentamientos irregulares, con unas 49.300 viviendas y habitados por casi 180.000 personas, en 2006, se ha pasado, respectivamente, a 589 asentamientos, 48.700 viviendas y 165.000 personas⁵. No es un gran progreso, pero teniendo en cuenta que los datos del INE para 1998-2000 hablaban de 464 asentamientos, está claro que al menos se ha cambiado un fuerte crecimiento por una reducción.

Los instrumentos

En este cambio han coadyuvado seguramente varios factores: un sistema de “regularización de asentamientos”, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y contrapartida nacional, que trabaja desde fines de los noventa y que a esta altura ya tiene procedimientos bien aceitados; la actuación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), ahora denominado Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), incorporado en este período al MVOTMA, y también la de los coejecutores departamentales, que aportan la visión local de los problemas: cada uno de ellos ha creado a su vez dependencias específicas responsables de esta tarea, lo que ha permitido una especialización que mejora su eficiencia. En estos programas se ha producido un reenfoque conceptual, pasando de la concepción inicial, demasiado preocupada por darle títulos a la gente (quizá el menor de sus problemas) a una visión más global del tema, que hace centro en las condiciones de vida de los ocupantes y de sus vecinos, y actúa mediante múltiples herramientas y la colaboración de diferentes organismos públicos.

⁴ Según la definición que utiliza el INE (www.ine.gub.uy) y que se ha adoptado de forma genérica, asentamientos irregulares son los “agrupamientos de más de diez viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales” (las cursivas son nuestras). Como se ve, la condición necesaria es la de no ser propietario del terreno, y las carencias de servicios físicos o sociales son un atributo que puede concurrir o no. Nada se habla, por otra parte, de la precariedad física de la propia vivienda. Quizá se esté confundiendo aquí el derecho a la vivienda con el derecho a ser propietario.

⁵ Tomado del informe del Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB)-MVOTMA realizado a partir de los datos del Censo 2011-2012. Este informe corrige algunos errores contenidos en el informe inicial de 2006 del INE-PIAI.

Paralelamente en 2010 se creó el “Programa Sociohabitacional Juntos” al que tiempo después se daría una estructura orgánica, aunque aún no ha llegado el momento de dotarlo de los recursos necesarios. Con un presupuesto con aportes del Estado casi simbólicos (cinco millones de dólares anuales inicialmente, ahora diez: bastante menos de lo que gastan por año, sólo en publicidad, algunas empresas públicas), Juntos apostaba a multiplicar varias veces esos rubros apoyándose en las donaciones que se obtendrían de empresas y personas privadas, pero en los hechos el principal donante es el propio Presidente de la República, que dona a “Juntos” parte importante de su sueldo. Este programa, lleno de buenas intencionalidades y con un enfoque de fuerte contenido social y de participación de la gente, puede ser muy útil en la medida que tenga un financiamiento adecuado que permita planificar sus acciones de forma eficiente. Aun con esos problemas, ha tenido una repercusión importante en la gente a la que ha logrado llegar, particularmente en intervenciones puntuales de mejoramiento, porque es capaz de realizar “acciones a medida” que en otros sistemas que privilegian la escala, no son posibles.

Asimismo, desde el gobierno nacional y algunos departamentales, se encaró una política de realojo de familias que habitaban lugares inadecuados, por ser inundables, tener suelos contaminados u otro tipo de problemas muy difíciles de solucionar en el mismo sitio. En estos casos no han existido grandes discrepancias en cuanto a la calidad de las construcciones, pero sí en ocasiones respecto a la nueva ubicación, a veces alejada de la original, desarraigando a las familias al desvincularlas de sus lazos familiares y laborales y de sus redes de contención. Si bien en muchos programas se ha tenido cuidado con estos aspectos, en otros se han dejado de lado totalmente, existiendo ejemplos como trasladar un grupo de familias de pescadores a muchos kilómetros de la costa, o llevar a la periferia a gente que vive de las oportunidades de las zonas centrales. Otro aspecto a tener en cuenta en el tema de los realojos es que a veces la inadecuación del terreno, más que la causa verdadera del traslado, es su excusa, como sucedió con las declaraciones de viviendas ruinosas en Montevideo durante la dictadura, que sirvieron para recuperar para el mercado enclaves valiosos.

En el medio rural, a su vez, continúa su trabajo MEVIR, con una operatoria ya consolidada, que es extremadamente eficiente desde el punto de vista de su organización y que optimiza decididamente la escala, pero en la cual la participación de los destinatarios se limita fundamentalmente a su trabajo en la obra y al seguimiento de los aportes de los participantes, en tanto que las decisiones de gestión son tomadas por los técnicos y autoridades del organismo. También ha sido discutida la estrategia de MEVIR, que por su ley orgánica está obligada a trabajar en el área rural, de instalarse en el borde de las ciudades para cubrir también una demanda urbana, pero con el costo de extender innecesariamente localidades pequeñas que tienen aún predios edificables en su propia trama urbana. En los últimos años, sin embargo, ha habido un cierto reenfoque de estas políticas, acentuando el carácter rural a través de programas en los que se tiene en cuenta no solamente el problema de la vivienda, sino también los factores de producción, proveyendo construcciones para la producción, mejoras prediales (agua para consumo humano, electricidad, etc.)

Avances programáticos

En lo programático hay una serie de iniciativas que corresponde destacar, y que, más allá de la restricción que implica la disponibilidad de recursos, constituyen aspectos indudablemente positivos:

- el primero, sin duda, es el abordaje del tema mediante un menú de diferentes soluciones, indispensable para encarar un problema con tantos aspectos diferentes como el de la vivienda: distintas formas de producción, haciendo énfasis en las autogestionarias (cooperativas, autoconstrucción); distintas formas de acceso (propiedad individual y colectiva; arrendamiento); programas multisectoriales de inclusión sociohabitacional con enfoque integral; creación de la Cartera de Inmuebles para Vivienda del MVOTMA (CIVIS), reforzando las ya existentes a nivel departamental, para hacer posible el acceso al suelo urbanizado de los sectores de menores recursos; garantías y subsidios de alquiler; conexión a servicios; reestructura y refinanciamiento de deudas; créditos para mantenimiento, refacción y mejoramiento de viviendas; programas para pasivos; regularización y relocalización, en su caso, de asentamientos; programas para sectores de ingresos medios;
- dentro de ese conjunto de medidas es especialmente importante el nuevo régimen de subsidio a la cuota, implantado a partir de la Reglamentación de Préstamos aprobada en 2008 (Resolución Ministerial 239/08, que define el nuevo régimen de subsidio, préstamo y producto). Este sistema sustituye la reglamentación vigente desde 1993, en la que el financiamiento (y por lo tanto los valores de las viviendas) se definía en función de lo que las familias podían pagar y no de sus necesidades, Eso se agravaba por el hecho que al existir un tope en la relación entre el costo del terreno y el costo total, un financiamiento menor implicaba necesariamente suelo más barato, y por ende más alejado y con servicios más precarios, acentuando la fragmentación. En el nuevo sistema, en cambio, se define un valor único del producto⁶ y lo que varía es el subsidio a otorgar, dependiendo del ingreso familiar y del número de componentes de cada núcleo. Éste es uno de los avances fundamentales del sistema (junto a que no se requiera un ingreso mínimo para ser sujeto de crédito: teóricamente el subsidio podría ser total), ya que hasta ese momento se consideraba de igual manera a las familias de igual ingreso, aunque una tuviera muchos más integrantes que otra. La combinación de todos estos aspectos implica quizá el paso adelante más significativo desde la Ley de Vivienda en la universalización del derecho consagrado por la Constitución;
- es importante, asimismo, el establecimiento de un sistema de evaluación, apro-

⁶ Posteriormente, en 2011 se aprobó una nueva reglamentación, apuntando a que se pudieran bajar los costos empleando sistemas innovadores en materia de procedimientos de construcción o gestión. Esta nueva línea aplica los mismos porcentajes de afectación máxima del ingreso (en base a los cuales se determina el subsidio) que la anterior.

bación y control para la utilización de nuevos sistemas constructivos y de gestión (“Documento de Aptitud Técnica”), si bien su aplicación ha sido despareja;

- debe destacarse también la voluntad de intensificación del uso del stock existente, tanto a nivel de suelo como de edificaciones, de acuerdo a las características y necesidades de los distintos sectores de población. En esto ha sido particularmente importante el otorgamiento de créditos y subsidios para conservación y mejoramiento de las viviendas, aunque todavía se está muy lejos de cubrir una demanda que prácticamente debería abarcar todo el parque habitacional correspondiente a sectores de bajos recursos. En cambio, el reglamento de producto no hace un uso suficientemente eficiente del suelo urbanizado, ya que no se prioriza la densificación, que podría comenzar un urgente proceso de concentración de la ciudad, innecesariamente extendida⁷. Esto se ha agravado por el hecho que la búsqueda de costos más reducidos ha llevado a estimular el empleo de sistemas de prefabricación liviana, cuyo mejor comportamiento es en viviendas de solamente un nivel;
- un aspecto positivo no menor es el fortalecimiento de la inclusión social, a través de programas que procuran integrar a familias de distinta condición socioeconómica, lo que se facilita por el sistema de subsidio a la cuota y se dificulta por el rechazo que muestra mucha gente ante este tipo de integración. El temor a lo diferente y desconocido, que es alimentado por la inseguridad real y sobre todo por la “sensación térmica” de inseguridad que los medios masivos de comunicación cultivan, hace que en toda la escala social se evite y resista la proximidad de quienes están por debajo en ella. Esto sucede incluso en sectores de ingresos medios y aún pobres, y entonces se da la paradoja de que quienes son discriminados también discriminan. Este problema, desde luego, no se soluciona sólo desde la vivienda, pero las políticas habitacionales inclusivas tienden por lo menos a no agravarlo, sobre todo cuando la gente participa con su esfuerzo de la construcción y entonces se multiplican las posibilidades de conocimiento e interacción social: de los nuevos vecinos entre sí, y con los que ya viven en el barrio, que es la mejor forma de romper esas barreras;
- también hay que destacar el esfuerzo de algunos gobiernos departamentales, y especialmente el de Montevideo en el último período, por repartir de una manera más igualitaria los beneficios de la ciudad, esos beneficios a los que acceden los que están cerca de la costa, de los parques, de los servicios, de los centros. Es claro que a ningún ciudadano le está vedado ir a la rambla de Pocitos; los únicos obstáculos son la distancia, la dificultad de transporte, el tiempo y costo de traslado, la ropa diferente y que a uno lo miren con cara de ¿de dónde saliste? El mar y la

⁷ Una idea de la escasa densificación de la ciudad, a la que la búsqueda de tierra menos cara la va extendiendo horizontalmente, a costa de su área rural, la da el hecho que teniendo el doble de la superficie de Barcelona, contiene una población que es poco más de la mitad de la correspondiente a la capital catalana.

playa no se pueden llevar hasta Casavalle, pero otras cosas sí, y obras como la plaza “Un lugar para todos” en ese barrio, muestran cómo los bienes urbanos también se pueden distribuir mejor si se invierte más donde hay menos.

Lo normativo

En lo normativo, se parte en el tema de la vivienda y el hábitat de una base muy sólida: el derecho a la vivienda está consagrado en la Constitución Nacional (art. 45), aunque con cierto tufillo privatista, y mucho mejor en la llamada Ley Nacional de Vivienda (N° 13.728 de 1968)⁸, pieza jurídica ejemplar, que es modelo en todo el mundo y que consagra cosas tan importantes como la universalidad de ese derecho; la definición de vivienda adecuada; la planificación de las políticas habitacionales; la institucionalización del Sector Vivienda; la creación del Fondo Nacional de Vivienda; la combinación de crédito y subsidio en el financiamiento; el sistema de ahorro y crédito; el sistema cooperativo, en sus dos variantes: de Ayuda Mutua y de Ahorro Previo; la propiedad colectiva o derecho de “uso y goce”, como modalidad de tenencia en las cooperativas; el reconocimiento del esfuerzo propio y la ayuda mutua como aporte del destinatario, y la creación del sistema de Promoción Privada.

Este poderoso marco jurídico fue reforzado en 2008 al aprobarse la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (LODTS, N° 18.308), que incorporó medidas tan importantes como las obligaciones o deberes que conlleva el derecho de propiedad inmueble (los deberes de usar; conservar; proteger el medio ambiente y la diversidad, y el patrimonio cultural; cuidar, rehabilitar y restituir, art. 37) y redujo a cinco años el plazo necesario para prescribir la propiedad por quien la ocupa por necesidad y sin que medie acción o recurso alguno del anterior titular. Sin embargo, al no reglamentarse artículos esenciales de esta ley, o al no haber sido aprobados los instrumentos de planificación que debían definir las obligaciones señaladas para cada caso, en los hechos esos avances no han pasado de ser un progreso del “derecho escrito”, como decía el Dr. Luis Carlos Silveira, y no del real.

A eso se suma que aún no ha sido derogada la ley que castiga penalmente en forma indiscriminada las ocupaciones⁹ (en clara contradicción con la LODTS, que las legitima en

⁸ La Constitución dice que “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”, mientras que el Art. 1 de la Ley de Vivienda establece: “Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.” Como se ve, la segunda formulación avanza en la universalización del derecho, la definición del concepto de vivienda “decorosa” o “adecuada” y, sobre todo, en responsabilizar al Estado de la efectivización del derecho a la vivienda, sin esperar que el mismo deba depender del aporte de capitales privados.

⁹ Ley 18.116, de 2007, votada por unanimidad por el Parlamento, ante la preocupación por el daño que podía causar para el turismo un caso de ocupación extorsiva.

determinadas condiciones). Y sigue esperando su consideración por el Parlamento el proyecto presentado por los diputados Alfredo Asti y Mauricio Guarinoni¹⁰ que, al declarar la vacancia de los bienes inmuebles abandonados, habilitaría su incorporación al patrimonio del Estado y por lo tanto su uso social.

Conclusión

Lo reseñado conduce, a nuestro juicio, a una conclusión bastante clara: se han producido avances en muchos aspectos en una perspectiva de derechos con relación a la vivienda, pero sigue existiendo un importante problema en cuanto a la oferta, generado por la exigüidad de los recursos asignados.

El sistema de subsidios es el mejor que hemos tenido, pero por esa razón sólo puede aplicarse a los nuevos créditos; los préstamos ofrecen ahora una transparencia y una generalidad que no poseían, pero siguen llegando sólo a una parte de la multitud interesada (en el caso de las cooperativas, que se resuelve por sorteo, generalmente queda afuera el doble de familias con relación a las que logran el objetivo); las carteras de tierras abren una perspectiva de acceso no mercantil al suelo, pero su incidencia es pequeña con relación a las necesidades, de modo que la mayoría de la gente debe seguir recurriendo al mercado; hay preocupación por el mejoramiento, el mantenimiento, el acceso a la vivienda arrendada, pero todo es en las proporciones que permiten los recursos disponibles, y de ese modo queda una gran demanda insatisfecha.

Podría decirse, entonces, que están dadas las condiciones para dar un importante paso adelante, pero que ello sólo será posible en la medida que se dediquen los fondos necesarios. Y estos fondos sólo podrán provenir de la inversión pública y de la distribución de la riqueza, hoy concentrada en poquísimas manos: la experiencia del programa “Más Oportunidades” muestra que por más sacrificios fiscales que se hagan para atraer la inversión privada, la vivienda social y el negocio son incompatibles.

¹⁰ Proyecto presentado el 13 de junio de 2012 y en Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, desde el 20 de junio de ese año, Carpeta 1653/12, ver www.parlamento.gub.uy.

Economía y desarrollo dos relatos: la euforia y la crítica

Oscar Mañán¹ y Daniela Sabatovich²

*Cuanto más libertad se otorga a los negocios,
más cárceles se hace necesario construir
para quienes padecen los negocios.*

Eduardo Galeano
(*Las Venas Abiertas de América Latina*)

*La fuerza motriz del actual entramado civilizatorio
entraña una dialéctica profunda entre
la negación de la vida y la afirmación de la muerte.*

Humberto Márquez Covarrubias

Debatir sobre el desarrollo económico es apasionante, porque es un tema de agendas social y política, pero además es transversal a las diferentes disciplinas en que se divide el trabajo en las ciencias estatuidas. Es además un aspecto normativo, en el que los imaginarios sobre el deber ser se mezclan con tradiciones, esperanzas, utopías, frustraciones, entre otras valoraciones que los seres humanos, los grupos y clases sociales comparten o difieren.

En buena medida, discutir sobre desarrollo es un asunto ideológico, lo cual no debería desmerecerlo sino darle el lugar que merece. Alfredo Zitarrosa, en *Diez décimas de saludo a pueblo argentino*, decía que “no hay cosa más sin apuro que un pueblo haciendo su historia” y bienvenido sea el debate sobre el sentido de esa historia. Quizás en tiempos electorales, tal discusión aparece teñida de colores y tonos diferentes, pero es imprescindible en ese caminar silencioso o estruendoso de los pueblos hacia su futuro.

La evaluación de las modalidades de desarrollo en cualquier experiencia nacional siempre se presenta en términos de disyuntiva: un ojo que mira al pasado y otro que mira al futuro. Es decir, podría centrarse en ver si el presente es mejor que el pasado, para lo que se utiliza un conjunto de indicadores comparables, forma predominante en la academia y en

¹ Dr. en Estudios del Desarrollo; Prof. efectivo en el Centro de Profesores del Centro, Florida. Prof. de la Unidad Académica de Historia y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Administración de la UdelaR. Integrante del Núcleo-Red de Pensamiento Crítico y Sujetos Colectivos en América Latina, Espacio Interdisciplinario, de la UdelaR.

² Profesora de Sociología, Docente en el Instituto de Profesores Artigas, Consejo de Formación en Educación/ANEP.

la política, envuelta y legitimada por un velo científicista. Otra forma, sería una evaluación no ya de cara al pasado, sino con ojos en un futuro definido como deseable en una perspectiva de camino, acercamiento a una situación predefinida.

En este trabajo se contraponen visiones y narrativas sobre esta discusión que es básicamente ideológica; de última, algunos estancos de las ciencias así lo son; en opinión de Paul Sweezy, la economía es un buen ejemplo.

Desarrollo, desarrollismos y la crítica necesaria

América Latina fue y es un laboratorio de debate y acción impulsada por las corrientes más relevantes del pensamiento desarrollista que resguardaron los anhelos de las burguesías nacionales que soñaban con la euforia de sus homólogas europeas. Sin embargo, el vocablo “desarrollo” por más que es polisémico, o como cualquier otro histórico, toma distintos contenidos concordantes con los proyectos políticos y equilibrios sociales hegemónicos o simplemente dominantes, tanto a nivel del sistema capitalista o bien en las formaciones sociales ya sean regionales, nacionales o locales.

A su vez, dicho concepto es básicamente normativo (Seers, 1970). Más allá que se busque endilgarle una pretendida objetividad, éste siempre refiere a una valoración particular y subjetiva (de investigadores, comunidad académica, políticos, técnicos o burócratas, sindicalistas, etc.) del deber ser. Toma también un cierto grado de utilitarismo, en especial cuando se apunta la idea de bienestar económico que pretende una maximización de variables de cara a los ideales y estándares de bienestar de los países desarrollados (Prats y Catalá, 2003, p. 4). Este nivel más “instrumental”, lo hace especialmente útil para planear estratégicamente ese deber ser esperable.

El desarrollo es, entonces, una ideología. Ideología en dos de los sentidos encontrados que la definía Marx: como “falsa conciencia” y también como “idea fuerza”. Una palabra más que autorizada, como la del propio Furtado (1976, pp. 90-91), así lo atestigua:

“Tenemos así la prueba definitiva de que el desarrollo económico –la idea de que los pueblos pobres podrán algún día disfrutar de las formas de vida de los actuales pueblos ricos– es simplemente irrealizable. Ahora sabemos de manera irrefutable que las economías de la periferia nunca serán desarrolladas, en el sentido de semejantes a las economías que forman el actual centro del sistema capitalista.

Pero cómo negar que esa idea ha sido de gran utilidad para movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de cultura arcaicas, para explicar y hacer comprender la necesidad de destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo? Cabe, por lo tanto, afirmar que la idea del desarrollo económico es un simple mito”

Falsa conciencia, en el sentido que tal concepto abriga la esperanza de que los países pobres se volverán ricos, o bien, que mediante un proceso que se lo define como desarrollo, los países aumentarán el bienestar económico. Sin embargo, tras muchas décadas de desarrollismo, tanto como pensamiento como prácticas políticas guiadas por esa esperanza, es posible afirmar con Furtado que solo ha constituido un mito. Pero también es posible sostener que fue y es una idea fuerza capaz de movilizar la iniciativa, la institucionalidad, o constituir “cajas de herramientas” capaces de actuar en la realidad para modificarla en un sentido deseado.

En la región se rescatan las críticas que se instauraron como alternativas al pensamiento burgués y que expresaron alianzas más incluyentes o proyectos de clase que intentaron ser el *background* para una ruptura con el capitalismo. Particularmente, la derrota de ambos proyectos implicó el caldo de cultivo para el pensamiento neoconservador y la reestructuración capitalista de los últimos años. Hoy se busca una síntesis alternativa y en diferentes ámbitos multidisciplinarios y/o transdisciplinarios, se reflexiona sobre cuál sería la senda que mejor acomode a la búsqueda de felicidad de los pueblos bajo una redefinición del imaginario o ruptura con el desarrollismo clásico.

Para lo anterior es necesario animarse a interpelar el imaginario que guió las construcciones desarrollistas y que buscaron mirarse en el espejo de las economías capitalistas avanzadas. Es decir, habrá que afirmar “*el derecho a no desarrollarse*” en el sentido anterior (Agostino, 2004).

Construir alternativas implica una “*destrucción creadora*” (Shumpeter, 1952), que pasa por una “*negación crítica*” de lo existente (Adorno, 1975), y que se articula con un orden dominante donde los pueblos han tenido un lugar subordinado.

De las décadas pasadas se debió aprender que las recetas universales, aplicadas a lo largo y ancho del mundo solo tienen un resultado que refuerza la apropiación de riqueza por parte de aquellos que están mejor poseionados en la geopolítica del capital. Sin duda, éste no es el caso de los países pobres.

Repensar el desarrollo es romper con la idea de subdesarrollado, es decir, posicionarse de otra manera que no implique la aceptación del “fracaso” y el beneplácito con las cosmovisiones dominantes sobre el deber ser. Ello es, sin duda, aceptar la diversidad de “*formas de hacer las cosas –de vestirse, comer, de producir, de intercambiar bienes–*” y rechazar la connotación de “incapacidad” que se le asigna a las formas no occidentales (o no capitalistas) de resolver la vida.

Volviendo a Furtado, (1982, p.149) una definición seductora:

(...) la experiencia ha demostrado ampliamente que el verdadero desarrollo

es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de avance en la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y de la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Se produce el desarrollo cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar, de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas.”

En este sentido, los países de la región vienen siendo poco originales en desafiar las formas estatuidas del orden vigente, por lo que los parámetros (o estándares) de éxito son los que la economía convencional impone. El crecimiento económico medido en el PBI es uno de los indicadores excluyentes de éxito, porque refiere a la cantidad de riqueza (monetizada) que se mide a partir de la circulación de mercancías. O, a su vez, los niveles de bienestar que se restringen a ingresos monetarios, que por supuesto, refieren en última instancia a una canasta de bienes y servicios de consumo. Los indicadores más recurridos son líneas de ingreso, pobreza o indigencia, y se complementan con indicadores de distribución como el índice de Gini.

Como alertaba Lewis ([1955]1974), el desarrollo económico no puede confundirse con la felicidad, el autor decía que no era posible discernir si los humanos son más felices que los cerdos, pero sí podría afirmarse que los primeros tienen una mayor capacidad de decisión autónoma sobre sus vidas. Sin embargo, incluso discutir sobre las formas de bienestar más adecuadas o las decisiones más sagradas para un pueblo y una cultura siempre son aspectos controversiales cuyos acuerdos son inestables.

Los relatos “exitistas” y “pesimistas”

Galileo sostenía que “el problema de la verdad son sus muchas variantes”, por lo tanto, se necesita humildad para entender las razones del otro. Algunos de los relatos sobre el vínculo entre el bienestar económico y el desarrollo, sostienen una comparación de indicadores de flujo del actual momento respecto al pasado reciente (o no tanto). Normalmente se analizan las variables macroeconómicas, el crecimiento económico, la inflación y el desempleo; y se complementa con otras que hacen a la situación social de la población, pobreza, indigencia y distribución de los ingresos.

En los últimos dos años el crecimiento económico se desaceleró en lo que venía siendo su dinámica en los últimos 8 años (5,7% promedio anual desde el 2006 a 2013). Sin embargo, se ubicó incluso por encima de la media regional, en un 4,4% para 2013 y este año se aproximará al entorno del 4% (Banco Mundial, 2014). Esto sigue siendo auspicioso en un país donde el crecimiento de largo plazo ha sido muy bajo; los 10 años de ciclo con dinámica inusual que se cumplen en 2014, resulta un escenario por demás optimista. En el mismo sentido halagüeño operó el desempleo que se ubicó en 2013 en un nivel históricamente bajo del 6,3% y terminará en 2014 levemente por debajo del 7% (6,7-6,8%).

En contrapartida, la dinámica de los precios encendió luces de alerta en la medida que el Índice de Precios al Consumo (IPC) aumentó por encima del rango meta (3-7% que se fija la autoridad monetaria) en los últimos 4 años, poniendo en tela de juicio la bondad de los instrumentos que el mismo Banco Central del Uruguay (BCU) utiliza para mantener los objetivos de política monetaria. En 2013 la evolución de los precios trepó por encima del 8% y en 2014 se acerca al 10% (mirando el anualizado de los últimos meses), cifras que de por sí no son alarmantes para la estabilidad económica, pero ponen en pie de alerta a aquellos trabajadores que negociaron sus aumentos salariales sobre pautas que se ubicaban en la media del rango meta del BCU (5%).

En la perspectiva comparativa, el presente sigue siendo mejor que el pasado si se toma en cuenta los indicadores macroeconómicos, incluso cuando se agregan algunos otros que son importantes para cualquier economía, como el nivel de endeudamiento público, la diversificación de los mercados de exportación o la competitividad cambiaria. La deuda pública igualaba al producto en la crisis de 2002; hoy el nivel de endeudamiento está en la mitad y sus vencimientos se han diferido de forma de hacer más llevaderos los cumplimientos (aunque con mayor incertidumbre, con bonos globales de vencimiento a 2050). Respecto al 2000, los mercados a los que se accede con la producción, son más en cantidad (lo que relativiza la dependencia de ciclos económicos particulares) pero algunos todavía concentran un porcentaje muy alto de las exportaciones (como es el caso Brasil). El tipo de cambio, pasó de una situación deprimida en el pasado año, a sufrir un deslizamiento importante en 2014, lo que abarata la producción doméstica en otros mercados, acompañando lo que es un fortalecimiento internacional del dólar. En contrapartida, este fenómeno influye de forma negativa en el nivel de precios internos, dada la apertura de la economía, la dolarización de la misma y la importancia de los bienes importados en el consumo productivo y de los hogares.

Los indicadores sociales se atan todavía más al desempeño de las políticas domésticas, tanto en lo que hace a aquellas que se tipifican como propiamente sociales y a las que directamente buscan incidir en los ingresos o en el bienestar (fiscales o impositivas). Las que más resaltan son la evolución de la pobreza, como la indigencia, y quizás en menor medida la distribución de los ingresos. La pobreza disminuyó de forma importante si se mide en ingresos, pasando del 39,9% de la población en 2004 (pico históricamente alto) al 17% -si se deja afuera el impacto FONASA- o el 11,5% -si se contabilizan las transferencias al sistema de salud como ingresos (INE, 2014)-. La indigencia, medida por el método de ingreso y dada las transferencias que se contabilizan, se ubica en el 0,5% (datos de 2013), bastante por debajo de aquel 4,7% de 2004 (INE, 2014). La distribución, medida por el Índice de Gini (IG) también tuvo importante mejoría entre 2006 (0,455) y 2013 (0,384), con un pico mínimo (0,379) en 2012. Sin duda, el crecimiento económico tuvo su impacto determinante, al igual que las transferencias ultrafocalizadas, pero en la mejora de los indicadores de distribución hay que agregar también algunas políticas activas de empleo, la política de salario mínimo y por qué no, la responsabilidad de los sindicatos que pelearon arduamente

por elevar los salarios más sumergidos.

Esta visión y estos mismos números de la macroeconomía autorizan a la vez una visión más pesimista, ya no basada en la comparación de indicadores del presente con otros del pasado, sino apuntando hacia una idea de futuro deseable, es decir: a una nueva modalidad de desarrollo con mayor justicia social. Lo que se tipifica habitualmente como logros, o algunos voceros gobernantes ubican más osadamente como caída de mitos, es la llamada etapa de crecimiento e inclusión (mejora de la distribución del ingreso) que la economía convencional separa en dos momentos difíciles de conjuntar (Olesker, 2012)³.

El relato pesimista atiende justamente a que la modalidad de desarrollo al seguir siendo la misma, incluso potenciada en sus aristas de concentración, extranjerización y vulnerabilidad, difícilmente apunta a una mejora de las condiciones de vida de la población si se amplía la definición más allá de los ingresos monetarios y se utiliza un método de análisis que no sea el individualismo metodológico.

En el anterior Informe de SERPAJ (Mañán, et. al 2012) se definía la modalidad de desarrollo del país con una visión menos alentadora, rescatando los problemas que el extractivismo típico, recostado en la inversión extranjera directa, en los monocultivos de soja o eucaliptos, en la futura megaminería a cielo abierto (todos complejos productivos con fuertes consecuencias ambientales y humanas, desde la erosión del suelo a la contaminación y expulsión de población rural), la exportación de *commodities* de bajo valor agregado, la extranjerización de los frigoríficos e incluso de los servicios conexos, la banca y las finanzas también con fuerte inversión foránea y el papel determinante de los subsidios impositivos a estos grandes emprendimientos. En contrapartida, los sectores populares lograron el aumento de sus ingresos, las reformas de los últimos gobiernos (de la salud y del sistema tributario) lograron una distribución de ingresos (y/o bienestar) entre los sectores medios de trabajadores y profesionales hacia los sectores más sumergidos; distribución del ingreso muy acotada al interior de la misma clase obrera. No obstante, las diferencias entre la masa de ganancias y la masa de salarios se distancia en polos irreconciliables y sigue creciendo (Echevers; 2012).

Con un enfoque menos liberal en la concepción económica, menos individualista en lo metodológico, no apuntando a ingresos individuales o de hogares, para visualizar un corte de clase y sus respectivas fuentes de ingresos, ya sean ganancias o salarios, es posible dudar de la euforia anterior o, al menos, relativizarla.

La famosa calificadora Moody's, en septiembre 2012 se convertía en la segunda de su ramo que garantizaba para el país el "investment grade" (grado inversor) que lo posiciona más apetecible aun para los inversores internacionales. Lo hacía alabando el continuismo económico como política de Estado: "*Durante los últimos 10 años, y bajo distintas administraciones, los gobiernos han demostrado una voluntad y capacidad de mantener políticas*

³ Para una crítica de esta otra mitología ver Echevers, J. y Mañán, O. (2013).

*económicas conservadoras*⁴ que revela un amplio consenso político en esta área” (rescatado por De Haedo, 2014 y Rocca, 2014). Para la visión pesimista que se detalla, curiosamente hay consenso en que la política económica desarrollada en estos últimos años es acorde con los intereses de los grandes inversores; se ubica en lo que en Estados Unidos se conoce como pensamiento neoconservador y, paradójicamente, lo desarrollan en el Cono Sur los gobiernos llamados “progresistas”.

La tesis sostenida aquí es que la modalidad de desarrollo del país no varió desde la salida de la crisis (2002); los avances en crecimiento económico son aplaudibles desde cualquiera de los relatos presentados, no obstante, éstos no se acompañan de cambios estructurales que busquen un desarrollo autónomo y autosostenido. Muy por el contrario, muchas de las transformaciones económicas que se generaron, independientemente de que algunas mejoraron (y de forma sustancial) las condiciones de trabajadores y trabajadoras (o sectores populares), tuvieron como centro cumplir con condiciones institucionales que reclaman las inversiones que aterrizan (o podrían hacerlo) en el país. Por ejemplo, desde cualquiera de los dos relatos es posible mostrar que las leyes que regularon la relación capital-trabajo terminaron fortaleciendo la organización sindical (medida por la tasa de sindicalización, en especial de los sectores más débiles del comercio y los servicios, los peones rurales o las empleadas domésticas); pero de última generaron una relación menos conflictiva, mayor estabilidad laboral que es un aliciente a cualquier avance sectorial (Marrero y Mañán; 2014). Los consejos de salarios y la negociación colectiva, pudieron cumplir con funciones de mejora en los salarios más deprimidos (tanto en el sector privado como en el público), pero a la vez se convirtieron en un elemento de contención para aquellos salarios que tenían umbrales mayores (también básicamente en el sector público y algunos sectores privados –por ejemplo, el sector de la bebida-).

El país busca insertarse en “las cadenas de valor” de la economía mundial, las cuales le guardan, como ha sido la historia de la región, un lugar subordinado y dependiente. Se explica así la petición del país para su integración al TISA (*Trade in Services Agreement*), cuestión que pasara desapercibida en Uruguay (incluso para los senadores del partido gobernante) pero muy bien recibido por la Unión Europea (donde el comercio de servicios acumula 3/4 del PBI y los empleos de dicha región). El TISA permite la apertura de los servicios que en muchos países están protegidos incluso de los tratados de libre comercio; de allí que lo países centrales se han dado a la búsqueda de nuevos instrumentos de apertura donde sus inversores puedan obtener beneficios. En el TISA se prevé

- a) libre acceso a los mercados para sus empresas, sin limitaciones de ningún tipo;
- b) trato nacional, sus empresas tendrían un trato igual que las empresas nacionales sin ninguna forma de discriminación;
- c) trato de nación más favorecida, el máximo beneficio que se otorgue a cual-

⁴ El subrayado es nuestro.

quier nación se le debe otorgar también a los miembros del acuerdo (Elías, 2014, p.3).

Como el mismo Elías sostiene, otros tres “blindajes” se utilizarán para el cumplimiento de estos objetivos:

- 1) el referente al *status quo* “congelaría los actuales niveles de liberalización de la economía en todos los ámbitos”, mediante lo cual los próximos gobiernos no podrán volver tras los pasos de la liberalización;
- 2) las *disposiciones de trinquete* que “cualquier cambio o enmienda a una medida nacional relacionada con los servicios que en la actualidad no se ajusta a las obligaciones del acuerdo, se realice en una dirección a una mayor conformidad con el acuerdo, no menos” (revisar las medidas que entorpecen el acuerdo) y;
- 3) correspondiente al tratamiento de las diferencias donde “el tribunal (*panel*) debe tener la necesaria formación y solvencia referida a los servicios financieros en controversia”; implica que serán tribunales supranacionales como el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), los que tendrán a su cargo la resolución de controversias.

Es claro cómo tales acuerdos siguen (al igual que los distintos tratados de libre comercio – TLCs-) en el mismo sentido de limitar la soberanía, y terminan afirmando la imposibilidad de que el país tenga capacidad para construir un conjunto de decisiones autónomas, nacionales y que vayan en un sentido de “desarrollo nacional” por fuera de lo que son los circuitos de la acumulación de capital transnacional. Pueden eventualmente sí, generar beneficios tales como aumento del comercio, mayores inversiones extranjeras en estos sectores, tal vez mayor crecimiento económico por el impacto de tales inversiones; pero sin duda menor capacidad del Estado para diseñar políticas soberanas y planeación estratégica, ya sea en comunicación, salud y seguridad pública, regulación financiera o accesos universales a otros servicios futuros.

Otros aspectos del debate reciente lo constituyen la infraestructura, la energía, la logística necesaria, la seguridad interna, la formación, capacitación y característica de la fuerza de trabajo, para alentar un crecimiento dinámico que busque expandir nuevos sectores. Muchos son quienes señalan algunos “cuellos de botella” para el futuro, por ejemplo la infraestructura que no acompañó algunos cambios en la actividad productiva y hoy presenta límites importantes. Se avanzó y se invirtió en alternativas energéticas, quizás esperando algunos de esos nuevos sectores que todavía no son una realidad, pero sí generarían demandas importantes en disponibilidad energética o en infraestructura de comunicación

(puertos de aguas profundas, mantenimientos más onerosos, autorizaciones de proyectos que tendrían impactos aún no dilucidados en el ambiente). Las comunicaciones viales están amenazadas por el desfasaje entre su utilización y su crecimiento (y mantenimiento), el desarrollo de los trenes sigue siendo una utopía donde ni el Estado ni el sector privado avanzaron.

Los mitos acerca de la necesidad de integrar las cadenas de valor internacional so pena de quedarse marginado de la economía mundial y de los beneficios que se perderían, es posible debatirlo a partir de las experiencias de países que son centrales en esas cadenas. Tal el caso de China; nadie discute que hoy día es por demás arduo acceder a una mercancía de la industria textil, o de la electrónicas -y pronto de los autopartes-, que no tenga alguna relación con la economía del “gigante asiático”. Gereffi (2014) muestra el ejemplo de la industria del teléfono más popular en el mundo rico, los iPhone de Mac, en cuyo proceso productivo participan varios países (EEUU, Alemania, Corea, Francia, Japón y la misma China). De un teléfono cuyo costo de producción es de U\$S 194,04 (dólares americanos), EEUU, que aporta el conocimiento se queda con U\$S 24,63), Corea con U\$S 80,05 y Alemania con U\$S 16,04 por su aporte de varios insumos. China que se encarga del ensamblaje, se queda con solo U\$S 6,54 por su valor agregado. Sin embargo, ningún proceso productivo deja solo beneficios; por ejemplo el caso que ocupa le genera a China un gran perjuicio en las muertes de jóvenes que se encargan de dicho ensamblaje y se ven expuestos a la manipulación de benceno, sustancia que genera leucemia precoz; sin hablar de cuestiones más económicas como el desempleo tecnológico o problemas medioambientales que la industria causa (White y Zhang, 2014).

Los límites de los logros macroeconómicos de la visión más exitista, ya pueden divisarse en el horizonte cercano. El crecimiento económico se desacelera, de manera importante si la comparación es con el período dinámico (2004-2012), aunque para el perezoso crecimiento de largo plazo es más que aceptable. La deuda pública, aunque está en la mitad de lo que supo ubicarse en el período de la crisis del país, enfrenta un nuevo desafío que implica afrontar pagos con un dólar que promete fortalecerse y con una deuda que igual se recuesta en un 50% en dicha moneda. Brasil, el país que se lleva la mayoría de nuestras exportaciones entró en un proceso de depresión (agravado por una división de la población en mitades, como producto del proceso electoral, y que amenaza la estabilidad social), donde se exigen cambios de política económica que puede claramente afectar a sus socios comerciales más vulnerables (como es Uruguay). Argentina, que atrae las exportaciones de mayor valor agregado viene tomando recaudos de política doméstica que afectan claramente hace un tiempo las inversiones en Uruguay, en especial en el sector inmobiliario y lo que es históricamente la recaudación de divisas por el turismo, dado las restricciones cambiarias de ese país (sin hablar de la diferencia cambiaria que orienta el consumo de la clase media hacia el gasto, tanto en turismo hacia ese país y compras en el extranjero).

Los manejos macroeconómicos, que claramente se han convertido en políticas de Estado (como decía Moody's, pero basta con mirar las propuestas de los partidos que compiten por la primera magistratura), hoy ya no pueden considerarse una garantía de nada para el futuro. Los logros en materia de ingresos que se detallaban arriba, ante una perspectiva adversa pueden claramente revertirse, ya que son ganancias de flujo (no constituyen activos que cambian más lentamente). La caída de la pobreza en los niveles importantes que veíamos, cuando se lo observa bajo la lupa del método de las necesidades básicas insatisfechas, ya no resulta tan halagüeño; todavía más de un tercio de la población cuenta al menos con una carencia crítica (33,8 % de la población, 1.067.874 personas), la pobreza tiene cara de niño/a y sigue poniendo en duda el futuro:

“La situación de la población respecto al nivel de carencias críticas observadas varía significativamente al considerar la edad, lugar de residencia, comportamiento reproductivo, condición migratoria, ascendencia étnico-racial y limitaciones de las personas, encontrándose en muchos casos instancias importantes en los valores de estos grupos con respecto a los promedios, lo cual evidencia situaciones de desigualdad.

La estructura por edades de la población con NBI es claramente más joven que la de la población con NBS y las diferencias en las cifras de porcentajes de carencias se maximizan cuando se compara a la población infantil con la de adultos mayores, en detrimento de los primeros” (Calvo, 2013; p.74).

Como puede verse, los avances en materia de reducción de la pobreza, apreciados por el método de ingreso (y la contabilización del INE), no parecen ser un factor estructural, y si miramos a la población con aquellas variables que emergen del mismo Censo 2011, existen las mismas características que vienen siendo una constante en los últimos años; por lo tanto, una caída en los ingresos podría volver a las condiciones iniciales, tanto más rápido si cuestiona los rubros disponibles para el gasto público social.

Educación y desarrollo un vínculo a problematizar

En Uruguay la educación aparece como otro de los temas de controversia en la agenda pública, al que tanto gobernantes como ciudadanos en general, visualizan como uno de los déficits importantes del país. Dos elementos contribuyen a esto: el gran nivel de desafiliación que presenta la enseñanza media en el país (Fernández, 2010) y los resultados de algunas pruebas estandarizadas que interpelan los aprendizajes de los jóvenes. En lo que respecta al segundo elemento, otros países mejor ubicados en el ranking internacional como Finlandia, también muestran preocupación por los resultados académicos de sus alumnos en tal evaluación, ya fuera por quiebre de tendencias o caídas inesperadas.

Ante tales pruebas, en Uruguay se dividen las aguas a la hora de la legitimación de

dichos ejercicios; por supuesto que al analizar lo que tales resultados indican también se discuten las responsabilidades sobre “los fracasos” y se articulan propuestas de campañas electorales futuras, prometiendo remedios más o menos radicales en tiempos inmediatos o mediatos. En principio, conocer ciertos parámetros de desempeño comparados, pudiera resultar una información valiosa para analizar -e incluso para evaluar críticamente- algunos aspectos pedagógicos, o para la misma planificación de políticas. Sin embargo, la preocupación por el ranking internacional en sí, o pretender simplificar el análisis identificando causas y efectos no parece ser el mejor camino. Al no ser pedagogos, ni pretenderlo, solo discutiremos algunos sobreentendidos que llevan a proponer un vínculo tan obvio como equivocado entre educación y desarrollo.

Conocimientos, economía y desarrollo: mediciones y mediaciones

Algunas verdades obvias como que cuando una sociedad tiene un conjunto de conocimientos que otras no poseen su desempeño económico es mejor, no necesariamente se traduce en indicadores conocidos como el crecimiento del producto bruto o el producto per cápita. Tampoco es acertado afirmar como se puso de moda hace algunos años, que esta etapa del desarrollo económico podría nombrarse como “economía del conocimiento”, donde el nivel educativo de la población se vuelve imprescindible para aumentar la productividad. Si bien en algunos sectores esto puede ser cierto, no necesariamente lo es para el conjunto de la economía, menos todavía en aquellas basadas en la producción de *commodities* derivadas de recursos naturales de baja transformación, o de servicios conexos igualmente de poco valor agregado.

La evidencia empírica no es concluyente respecto a que los países con mayor nivel educativo tengan mejor desempeño económico (Pritchett, 2001). Ejemplo de ello son las experiencias de reciente desarrollo cuyo boom económico comenzara en épocas de bajos niveles promedio de educación. En especial, las experiencias del sudeste asiático, mismas que fueron usadas a menudo para inducir esa creencia de poco asidero empírico que la educación es la vía por antonomasia al desarrollo⁵.

Otro mito recurrido en autoridades políticas nacionales (y en el equipo económico particularmente) es que la economía nacional necesita cada vez más educación para sostener su prosperidad. Entonces, se responsabiliza al sistema educativo (o particularmente a los docentes) de algunos “fracasos” que se señalan, ya sea la eficiencia terminal del sistema secundario o los mismos resultados de pruebas de aptitudes. Por ejemplo, existe una fuerte desafiliación en el primer ciclo de enseñanza media, que hace que el país se encuentre entre los que cuentan con peores guarismos de eficiencia terminal de América Latina (entre los

⁵ Corea tenía en 1960 una tasa de alfabetización de 20% por debajo de Argentina y un 1/5 del producto per cápita; hoy lidera los desempeños de aptitud y triplicó su riqueza per cápita; véase: Chang, H-J. ([2010]2013).

últimos, junto a El Salvador, Guatemala y Honduras). Aquí sólo el 39% de los jóvenes entre 20 y 24 años terminó el primer ciclo liceal; pero entre los pobres solo el 8% lo culmina. En países como Chile, los no pobres tienen una tasa de terminación del primer ciclo mayor al 81%, mientras que los pobres llegan al 60% de aprobación; en Argentina el 42% de los jóvenes pobres termina el ciclo básico, mientras los no pobres lo logran en un 85%. Brasil incluso está mucho mejor que Uruguay.

Que esta desafiliación del sistema educativo crezca durante ciclos económicos en alza, no es una novedad; la economía se vuelve enemiga de la educación cuando crece el empleo y el salario (Buchelli y Casacuberta, 2000). Y, todavía más, cuando las expectativas económicas halagüeñas se conjugan con un desarrollo sectorial donde la educación no es un prerrequisito para el aumento de la productividad. Seguramente en tiempos de bajo desempleo, de crecimiento sostenido, pero más aún en una economía extractiva y de expansión de los servicios conexos, el nivel educativo para trabajar en la forestación o en la soja, o bien en una estación de servicio o rellenar góndolas de supermercados, no es un requisito para elevar la productividad.

Independiente del nivel técnico que algunos procesos productivos conllevan, en economías periféricas como la de marras, dicha tecnología es importada y la falta de incentivos a la industrialización no permite eslabonamientos sectoriales interesantes. Uruguay es uno de los países cuyos niveles educativos superiores no se corresponden necesariamente con mejores salarios. Esta relación conflictiva siempre distinguió al país respecto a otros de la región donde mayor nivel educativo se correlacionaba más linealmente con mayores salarios. A pesar de los discursos dominantes sobre el aumento del gasto educativo, por lo que se espera mejores resultados en eficiencia terminal del sistema y mejores resultados (medido en aprendizajes demostrables), dicho aumento, si se toma el gasto en UDELAR y ANEP (los entes constitucionales de la educación) en términos reales es decreciente. Claro, si se lo analiza en pesos corrientes o nominales, éste es mucho mayor (Patron y Vaillant, 2012).

Incluso otra falacia surge cuando se analiza el aumento del salario real en los sectores más calificados de la fuerza de trabajo y se lo compara con los menos calificados; estos últimos han crecido de forma más dinámica que los que exigen mayor calificación. En el sistema educativo en particular, como es sabido, los salarios ocupan buena parte del presupuesto; de allí que muchos políticos reclamen mejores resultados dado que se parte de la idea que hubo un aumento sustancial del gasto. Esto, amén de ser una falacia, dado que los resultados del sistema educativo no son automáticos ni están solo en función del gasto, no ubica en su justo medio al sistema educativo respecto del conjunto de la economía. Un

dato por demás relevante es que en el sistema educativo, donde hay en promedio mayor de educación formal que en el resto de los sectores económicos, las remuneraciones docentes se encuentran en el lugar 20° del ranking salarial de la economía (Patrón y Vaillant; 2012).

Otro de los mitos sostenidos es que el desarrollo científico-técnico exige mayor educación formal para lidiar con ese componente técnico que caracteriza el proceso productivo⁶. Esto tampoco es necesariamente así; ya Marx había distinguido entre el “trabajo general” de una sociedad que eleva el desarrollo científico técnico y el “trabajo inmediato” que realiza un trabajador en el sistema productivo. El capitalismo potencia el desarrollo de las fuerzas productivas materiales casi siempre con la aplicación de conocimientos a la esfera productiva, no obstante, ese mayor nivel técnico que se objetiva en los medios de producción (y a pesar de las creencias vulgares), no requiere de mayores conocimientos o experticias propios del sistema de educación formal para que esas máquinas más complejas sean operadas. Ejemplos conocidos por todos son los nuevos aparatos de comunicación (teléfonos, computadores, tabletas y demás) que sintetizan en su forma de funcionamiento un elevado componente técnico de variados procesos de conocimientos (por ejemplo, nano-opto-electrónica) pero son operados fácilmente por niños que aun no pueden esbozar razonamientos complejos. Entonces, el trabajo general incorporado en la sociedad es operacionalizado por un trabajo inmediato que no demanda niveles mayores de formación.

Como corolario, el nivel de conocimientos de una sociedad es importante para su prosperidad, pero no necesariamente para aumentar la productividad del trabajo en una economía abierta al mundo, y menos se refleja en indicadores de riqueza individual. El sistema educativo sí resulta esencial para cualquier sociedad porque es ahí donde se instruye a sus miembros de lo que son las decisiones esenciales para definir un deber ser comunitario, y busca incentivarlos en su desarrollo integral y su autonomía. No es el desarrollo económico una consecuencia ni del sistema educativo ni del nivel técnico de la producción *per se*; parafraseando a Furtado sería “la capacidad que una sociedad tenga para conjuntar y organizar un conjunto de energías dispersas y darle imaginativamente cierta coherencia sinérgica”.

No es imperioso mejorar la educación para la prosperidad económica, “sí es fundamental cambiar el funcionamiento desindustrializador actual de la economía” para incentivar a los ciudadanos a completar el sistema formal básico de educación que el país fijó como objetivo desde la constitución de 1966. Por supuesto, “bienvenido el debate crítico sobre la educación y los recursos que se vuelcan, sobre las formas en que nuestros hijos aprenden y cómo les enseñamos, los currículos, los programas; resumiendo: la relación pedagógica que engloba trabajo, afectividad y lenguaje de los todos los involucrados” (De Tezanos, 1982).

⁶ Quizás de esta otra falacia surja la confusión anterior: si mayor educación se necesitara para lidiar con el cambio tecnológico, sería legítimo esperar mayores salarios a cambio. No se afirma aquí que en algunos segmentos sociales el nivel de educación formal no sea determinante para hablar de calidad del empleo o de mejores salarios; lo que sí se afirma es que no ocurre con el grado de generalidad esperado. Seguramente entre la primaria terminada y el ciclo básico terminado pudieran haber ventajas de empleo y salario, pero en la medida que seguimos en la escala educativa los salarios no acompañan a la mayor educación.

Cuestiones para seguir pensando y haciendo: ¿desarrollo cuál y para quiénes?

El desarrollo, como se expuso, son ideas viejas que cobran algún sentido en la década de los '40, pero rescatan conceptos del siglo XVIII o anteriores, como el crecimiento económico, la libertad, igualdad, solidaridad, o más nuevos, tal como la mejora de las condiciones de vida, la distribución de los ingresos, y otros etcéteras. Hoy se retoman para el debate en la medida que permiten articular ilusiones; se trata de un proceso social como decía Furtado, que implica tomar decisiones sobre el camino y el destino que busca una comunidad o partes que tienen un proyecto político a perseguir.

Dos debates estratégicos están presentes en el Uruguay contemporáneo. Uno, desde los actores o agencias participantes, es resultado de acciones o políticas con metas predefinidas (crecimiento económico, disminución de la pobreza, aumento del consumo, etc.). Otro, como resultado de funcionamiento del sistema, es decir, como conjunto de prácticas que son parte de la estructura institucional y social (que buscan una forma diferente de estructura productiva, de vínculo entre las clases, y desafían el sistema de dominación actual).

En el primero de los debates se encuentra la preocupación dominante de mejorar las condiciones económicas para que los agentes mercantiles maximicen su beneficio; así el país se inserta en una economía regional extractivista, ofrece recursos naturales valiosos para la expansión capitalista y debe también absorber o lidiar con las asimetrías que ello genera, las desigualdades estructurales y la economía criminal que se desarrolla en los intersticios del mercado (narcotráfico, delincuencia, etc.). El segundo, es propio de los sectores que buscan enfrentar la hegemonía dominante, por lo cual su primer enfrentamiento es justamente contra las manifestaciones de tal hegemonía en la misma cabeza de los oprimidos; de aquí que esto es interpretado por el sistema de ideas hegemónicas como un pesimismo biológico.

Sin embargo, “el conocimiento no es pesimista ni optimista, persigue la objetividad. El pesimismo o el optimismo son el modo como hacemos frente a sus consecuencias prácticas, resignándonos a ellas o buscando superarlas. El empeño por estar a contracorriente de la hegemonía conservadora es, a su manera, una forma de lucha por la emancipación (...)” (Stolowicz, 2012; p.11).

Esta aspiración, implica para el país discutir e interpelar su inserción internacional subordinada, cuestionar el papel del Estado que brinda condiciones generosas a las grandes inversiones con la esperanza que mejoren el crecimiento y el empleo, pero que refuerza la dependencia externa y cercena las decisiones nacionales. El financiamiento a dicho desarrollo viene generando vulnerabilidades varias, tanto cuando las inversiones buscan otros cielos como cuando los procesos de recesión llevan al endeudamiento público. Empero, cualquier cambio en tales sentidos, o en otros más desafiantes que puedan surgir de los sectores populares, pasa sin duda por interpelar los equilibrios de clases existentes o los pactos dominantes ya que, a pesar de resultados electorales, varios cuestionamientos están en el imaginario colectivo.

Bibliografía

Adorno, T. (1975). *Dialéctica Negativa*. Madrid, Ed. Taurus.

Agostino, A. (2004). “El derecho a no desarrollarse”; en: *Futuro Imperfecto*, núm 0.

BM (Banco Mundial) (2014). *Uruguay: panorama general*. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>

Buchelli, M. y Casacuberta, C. (2000). “Asistencia escolar y participación en el mercado de trabajo de los adolescentes en Uruguay”. *Documento de Trabajo 15/99*, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR.

Calvo, J. (Coord) (2013). *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. Fascículo 1. Las Necesidades Básicas Insatisfechas a partir de los Censos 2011*. Montevideo, Trilce.

Chang, H.-J. ([2010]2013). *23 cosas que no te cuentan sobre el capitalismo* (pp. 204-225). Buenos Aires, Debate.

De Haedo, J. (2014). “Además de...” mejor que “en vez de...” Recuperado de *El País*: <http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/ademas-mejor-que-vez.html>

De Tezanos, A. (1982). “Notas para una reflexión crítica sobre la Pedagogía”; en: Araceli de Tezanos, *El Sujeto como objeto de las Ciencias Sociales* (pp.315-334). Bogotá: CINEP.

Echevers, J. (2012). *Uruguay: distribución del ingreso, algunos indicadores 2005-2010*. Recuperado de: <http://rediu.org/distribdelingresoOCT2012.html>

Echevers, J. y Mañán, O. (2012, oct., 25). *Mitos neoliberales y neodesarrollistas. Mellizos Homocigotos*. Semanario Voces, Año IX, núm. 364 (p.25).

Elías, A. (2014). ¿Por qué el gobierno uruguayo solicitó integrarse al Trade in Services Agreement? Montevideo: InesUr/COFE.

Fernández, T. (coord) (2010). *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay: conceptos, estudios y políticas*; Recuperado de: http://www.fcs.edu.uy/archivos/2010_FERNANDEZ_DESAFILIACION%20EDUCATIVA.pdf

Filgueiras, F. (2013). “Educación, Ciudadanía y Capital Humano. El desafío impostergable de una reforma educativa integral”. Presentación divulgada en Subrayado 16/4/2013. Disponible en: <http://www.subrayado.com.uy/PortalTest/Site/noticia/22631/solo-8-de-los-jovenes-mas-pobres-termina-secundaria-en-uruguay>

Figueroa, V. (1986). *Repensando el subdesarrollo. Trabajo general, clase y fuerza productiva en América Latina*. México: Siglo XXI editores.

Furtado, C. (1976). *El desarrollo económico, un mito*. México: Siglo XXI editores.

Furtado, C. (1982). *A Nova Dependencia*. San Pablo, Paz e Terra.

Gereffi, G. (2014). *Global value chains in a post-Washington Consensus world*. Review of International Political Economy, 21(1), 9–37.

INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2014). Estimaciones de oobrea por el método de ingreso 2013. Recuperado de: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/pobreza/Pobreza%202013/Estimaci%C3%B3n%20de%20la%20pobreza%20por%20el%20M%C3%A9todo%20del%20Ingreso%202013.pdf>

Leites, M. (2014). *Qué cambió y por qué*. Disponible en: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/10/que-cambio-y-por-que/>

Lewis, W.A. ([1955]1974). *Teoría del Desarrollo Económico*. México, FCE.

Mañán, O y Marrero, N. (2014); “Uruguay y la economía política progresista: la agenda pendiente”. Próximamente en: Acosta, Y., Casas, A., Mañán, O., Rodríguez, A. y Rossi, V. (2014). *Sujetos colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina. Perspectivas Críticas*. Montevideo, Trilce.

Mañán, O.; Narbondo, I. y Oyhantçabal, G. (2012); “Acumulación vs. derechos humanos: agronegocio, extractivismo y extranjerización”; en: Derechos Humanos en el Uruguay Informe 2012; SERPAJ, Montevideo pp.207-227.

Olesker, D. (2012, septiembre, 24). Los mitos que se derrumban. *La República*, Recuperado de: <http://www.republica.com.uy/los-mitos-que-se-derrumban>

Patron, R. y Vaillant, M. (2012); *Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo*. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol.21, no.1. Recuperado de: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2012000100010&script=sci_arttext

Pritchett, L. (2001). *Where has all the education gone?*; The World Bank Economic Review, 13 (3).

Rocca, J. (2014). Después de las urnas. Orejeando políticas económicas. Recuperado de: <http://joserocca.org/después-de-las-urnas-orejeando-políticas-económicas/>

Schumpeter, J. (1952). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. México, Aguilar.

Sears, D. (1970). *The Meaning of Development*. Revista Brasileira de Economía, vol.24, núm.3.

Stolowicz, B. (2012). *A Contracorriente de la hegemonía conservadora*. Bogotá, Espacio crítico.

White, H. y Zhang, L. (2014). *Who pays the price? The Human cost of electronics*. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ns-kJ5Podjw>



©Artigas Pessio

Educación y derechos humanos: aportes y reflexiones para un debate necesario

Dr. Pablo Martinis¹

Educación es, precisamente, promover lo humano y construir humanidad... ello en los dos sentidos del término, de manera indisoluble: la humanidad en cada uno de nosotros como acceso a lo que el hombre ha elaborado de más humano, y la humanidad entre todos nosotros como comunidad en la que se comparte un conjunto de lo que nos hace más humanos. Por esta razón, el decidir o simplemente aceptar privar de forma deliberada, aunque fuera a un solo individuo, de la posibilidad de acceder a las formas más elevadas del lenguaje técnico y artístico, a la emoción poética, a la comprensión de los modelos científicos, a los retos de nuestra historia y a los grandes sistemas filosóficos, es excluirlo del círculo de la humanidad, y excluirse a uno mismo de ese círculo. Es, en realidad, romper el propio círculo y poner en peligro la promoción de lo humano.

Philip Meirieu (2001)

¹ Lic. en Ciencias de la Educación (FHCE - UDELAR). Dr. en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, sede Argentina). Profesor Agregado en Régimen de Dedicación Total y Director del Departamento de Pedagogía, Política y Sociedad (Instituto de Educación, FHCE - UDELAR). Miembro Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores. Investiga en temas vinculados a educación, desigualdad social y alternativas pedagógicas.

1- Introducción

Las líneas que se presentan a continuación parten de la base que educar en derechos humanos supone antes que nada hacer efectivo el derecho a la educación para todos los integrantes de una sociedad, tomando en consideración en primer término a las nuevas generaciones.

De esta forma, el artículo se organiza a partir de una referencia a la situación actual de la educación así como de una historización de su desarrollo en el país. Posteriormente se proponen un par de ejes conceptuales para abordar una reflexión que vincule educación y derechos humanos: justicia e igualdad. Finalmente se trabaja en torno a tres aspectos a tener en cuenta para una profundización en la temática: conceptualización en torno a los sujetos de las acciones educativas, formatos escolares y currículum.

El artículo pretende ofrecer algunas reflexiones que alimenten un debate en torno a la educación en nuestro país que entendemos como absolutamente necesario.

2 - Algunos antecedentes

En relación al derecho a la educación, la situación de nuestro país muestra algunas importantes carencias. Como es ya ampliamente sabido, Uruguay tiene universalizada hace ya muchos años la enseñanza primaria. Luego tan solo un 70% de cada generación consigue culminar el Ciclo Básico de enseñanza media y menos del 40% logra efectivamente culminar la formación de nivel de Bachillerato².

Este escenario, que permanece incambiado en términos porcentuales en los últimos 20 años, nos da la pauta del tenor del déficit existente en nuestro país en términos de satisfacción del derecho a la educación. Si, por otra parte, apreciáramos el fenómeno en relación a los niveles de distribución de la riqueza existentes en el país, nos encontraríamos con la evidencia de la fuerte polarización existente en cuanto a resultados educativos entre los sectores de mayores ingresos y aquellos ubicados en situación de mayor desventaja en ese aspecto (UNICEF, 2010). Si bien ha sido demostrado que en la última década ha ido disminuyendo progresivamente la brecha que separa acceso y permanencia en el sistema educativo entre los quintiles extremos de distribución de la riqueza (MEC, 2013), todavía nos encontramos ante un sistema educativo injusto y que tiende a reproducir las desigualdades sociales.

Ante esta realidad, surge clara y nítida la interrogante acerca de ¿qué implica la educa-

² Los principales aspectos de la información estadística del sistema educativo uruguayo pueden ser consultados en la siguiente página web: <http://www3.anep.edu.uy/observatorio/>

ción como derecho?

En términos generales, entendemos que implica que a todo sujeto le corresponde el acceso a la herencia cultural atesorada por la Humanidad. Ello, a su vez, resulta un requisito fundamental para poder establecer lazos filiatorios que le permitan constituirse como sujeto y participar de la sociedad de su época. Es claro que definir qué de ese patrimonio cultural ha de ser distribuido a través de las instituciones educativas, supone una decisión que es necesariamente política y a través de la cual se expresan las diversas relaciones de fuerza existentes en una sociedad.

Poder sostener esta noción de educación, típicamente moderna, tiene que ver con luchas ya centenarias por lograr la democratización de nuestros sistemas educativos, luchas aún en curso. Si bien las escuelas fueron concebidas como “casas de igualdad” en el marco de la Revolución Francesa, es claramente apreciable que el discurso pedagógico moderno fue un discurso asentado en prácticas de homogeneización social que tuvieron que ver en nuestros países con la entronización de una particular forma de comprender la cultura moderna, profundamente desconfiada en relación con las manifestaciones de la diferencia cultural que pudieran portar los sectores populares o pobres de la ciudad y del campo.

El derecho a la educación, (y su contracara, la obligatoriedad), fue concebido desde la fundación de nuestros sistemas educativos como el derecho a integrarse culturalmente a una sociedad en la que las diferencias sociales y económicas encontraban su confirmación a través de la educación. De esta forma, la integración ofrecida a los sectores populares tuvo que ver con la confirmación de su lugar de subordinación a través de un doble proceso: a) la negación de las diferencias de las que era portadores y, b) la imposición de pautas culturales y sociales acordes.

En la constitución de nuestro sistema educativo en el último tercio del siglo XIX, la constitución de la sociedad homogénea se fundamenta desde la vinculación de dos conceptos estelares. Uno de ellos será tomado del campo político y el otro de las nuevas ciencias sociales. Nos referimos a las nociones de igualdad y normalidad. Igualdad viene a expresar una relación de identidad social y política entre los sujetos, solo alterable en función de las naturales diferencias de aptitudes existentes entre estos. Ello implica que partiendo de la base que todos los ciudadanos portan los mismos derechos, las diferencias entre los mismos serán explicadas en función de sus capacidades, aptitudes y méritos.

Complementariamente, la noción de normalidad coloca en el centro del debate la existencia de un conjunto de normas y pautas de conducta que han de regular las relaciones entre los individuos. De una adecuada integración de las mismas en cada uno dependerá la posibilidad de la integración social plena. Una inadecuada asunción de estas normas hará necesarias formas de intervención sobre los individuos, calibradas en función del grado de desajuste existente. Las ciencias sociales y humanas en su expansión de fines del siglo XIX y

comienzos del XX serán las instancias fundamentales desde las cuales se propongan formas de clasificación de los sujetos en función de sus niveles de ajuste a las normas establecidas. También serán los ámbitos privilegiados desde los cuales se conciban formas de intervención sobre los individuos con el objetivo de lograr su normalización.

Es así como,

“De esta conjunción entre el discurso político y el de la ciencia social, es posible apreciar cómo las nociones de igualdad y de normalidad pueden ser entendidas como parte de un mismo proceso. Finalmente, los iguales son los normales, siendo la intervención sobre la anormalidad una forma de trabajar por el desarrollo de la igualdad. Por otra parte, toda forma de expresión de una diferencia se convierte en una agresión al principio de igualdad y una expresión de formas del atraso social, debiendo ser combatida y suprimida” (Martinis, 2013).

Como ha señalado claramente Dussel (2004), la perspectiva mencionada anteriormente tiende a identificar igualdad con homogeneidad, tendiendo a ubicar en el lugar de la amenaza a toda manifestación de diferencia que no corrobore el modelo de normalidad impuesto. Se trata en definitiva de la *amenaza de la diferencia*, la cual cobra particular dramatismo en tanto es ubicada como antagónica a la posibilidad de la constitución de una sociedad integrada y democrática. Esta amenaza tiende a ser ubicada básicamente en los sectores populares y pobres del campo y de la ciudad, principales exponentes de pautas culturales anti-modernas y por tanto principales destinatarios de las acciones civilizadoras del sistema educativo.

Resulta claro que la oferta de integración social para estos sectores reposa sobre la base de la necesidad de su subordinación a lógica imperante. Esta será la principal tarea que la pedagogía moderna desarrollará en los ámbitos escolares, particularmente con relación a los hijos de los sectores populares.

Si bien sería de interés profundizar en las formas a través de las cuales el discurso pedagógico moderno trabajó sobre esta noción de diferencia y sobre la necesidad de la supresión de sus formas de manifestación, ello supera los límites trazados para el presente artículo. Bastará aquí con subrayar que este es el mandato inscripto en los orígenes de la pedagogía moderna, el cual se ubica en el marco de un proyecto de constitución de una sociedad integrada que, para el caso uruguayo, logró importantes niveles de desarrollo. De hecho la idea de la escuela como formadora de una sociedad particularmente homogénea e integrada reposa firmemente en el imaginario nacional. La ubicación de esta noción en una forma de construcción de una cierta “identidad nacional” no podría ser comprendida sin hacer referencia a como esta perspectiva acerca de la sociedad y la educación uruguayas llega a su máximo nivel de desarrollo en la constitución de la versión local de lo que podríamos denominar estado de Bienestar en la primera mitad del siglo XX. Este efectivamente fue

muy eficaz en la construcción de importantes niveles de integración social, extendiendo la certeza acerca del carácter integrador de la educación uruguaya. Para ello se basó en la construcción de un sistema de derechos sociales apoyado en la integración de los individuos al trabajo asalariado y en la construcción de un sistema de atención social enfocado a quienes no lograban integrarse plenamente a través de los mecanismos previstos.

Como ha sido ampliamente abordado y demostrado en la literatura específica sobre el tema, la crisis de la forma local del Estado de Bienestar y su desmontaje en las últimas décadas del siglo XX tuvo como efecto fuerte el decaimiento del horizonte de integración social propio de los discursos políticos modernos. En el caso uruguayo, ello se expresó en la puesta en discusión del conjunto de las tecnologías de gobierno esbozadas en el liberalismo y reconfiguradas posteriormente para dar curso a los procesos de integración social.

En este sentido, nuestro trabajo de investigación de los últimos años (Martinis, 2006, 2013, 2014) se ha centrado en apreciar algunos procesos vinculados a la educación acontecidos en la década de 1990 y que ubicamos dentro de este proceso de reconfiguración de las formas a través de las cuales el Estado ejercita su poder de conducción sobre individuos y poblaciones. En particular nos ha interesado apreciar cómo el paradigma de la seguridad se ubica como perspectiva central en los procesos de construcción de sentido sobre lo social.

Como señalan Bordoli y Romano (2009) la matriz republicana se ha visto fuertemente erosionada en nuestro país en el período pos-dictatorial por la preeminencia de modelos tecnicistas y uni-pedagógicos, lo cual ha redundado en una despolitización de la praxis educativa. A su vez, los mencionados autores ubican esta situación como producto de la convergencia de una serie de elementos, entre los cuales identifican: *“la ‘crisis de lo público’ (la cual produjo la introducción del mercado como mecanismo regulador de lo social), la omnipresencia de las tecnologías de la gestión como forma de pensamiento único y la tecnologización del discurso pedagógico”* (Bordoli y Romano: 2009: 18)

Estas formas de despolitización de la praxis educativa se caracterizan por presentar a los problemas educativos como asuntos estrictamente técnicos, a la vez que tienden a relegar la participación del estado en la resolución de los mismos. De este modo, se instalan fuertemente perspectivas que tienden a responsabilizar a los sujetos exclusivamente por sus situaciones de existencia. En el caso de la educación, los resultados educativos se explican por la ubicación de cada quien en la estructura social y cultural de la sociedad.

Sobre la base de la noción de *equidad*, las políticas educativas desarrolladas en la década de 1990 tendieron a organizar propuestas educativas diferenciales en función del lugar que los educandos ocupaban en la distribución de capital social y cultural.

La noción de equidad partía de la base de constatar una “desigualdad de origen” de algunos sujetos y proponía a la acción educativa como aquella que debería intentar compensar algunas de las carencias que distinguían a los sujetos populares para colocarlos en

posición de poder competir con quienes no partían de esa posición de desventaja. Este concepto fue uno de los fundamentales que la perspectiva neoliberal vino a ubicar en los ámbitos sociales y educativos, aunque su significación no se agotaba en esos discursos ya que el neo-estructuralismo propugnado por la CEPAL en esa misma década también lo ubicó como concepto estelar.

La noción de equidad parte de asumir el reconocimiento de una desigualdad de partida que estaría casi inscrita en la identidad de los sujetos populares en su relación con otros sujetos sociales. A su vez, pretende intervenir sobre la misma, atenuándola para que sea posible instalar posiciones de competencia en función de las potencialidades de cada uno. El fracaso de las reformas de los 90 ha dejado en claro que el tomar como punto de partida de una acción social y educativa la naturalización de la desigualdad en un otro no lleva más que a procesos de reproducción de esa desigualdad que se pretendería combatir.

De hecho, estas reformas fragmentaron los sistemas educativos latinoamericanos, llevando al rango de política pública la construcción de institución caracterizadas diferencialmente para “atender” a las poblaciones que vivían en situaciones de pobreza. En nuestros trabajos de investigación previos hemos denominado como formas del “gobierno de la pobreza” (Martinis, 2006) a estas políticas y prácticas educativas que se sostuvieron sobre la base de una tipificación negativa (Wacquant, 2001) de amplios sectores poblacionales. La noción de gobierno de la pobreza están sin duda influida por la de “gobierno de la miseria” (Castel, 1997), por trabajos del propio Wacquant y por las perspectivas en torno a la noción de gubernamentalidad propuestas por Michel Foucault.

Esta noción no solo organizó exclusivamente políticas y prácticas dentro de lo que se podría denominar la educación formal sino que también alcanzó los ámbitos de los que podríamos denominar la “educación extraescolar” (Martinis, 2010).

Este discurso se articuló con formulaciones como las desarrolladas desde el ámbito jurídico y que diversos autores críticos han denominado como **Doctrina de la Situación Irregular** (IELSUR, 1997). Desde aquí, se planteaba, la responsabilización de la propia situación de aquellos sujetos que se encontraban en situación de vulneración de derechos. En continuidad con esta perspectiva, la responsabilidad por el fracaso escolar estaba ubicada en los niños, en su “contexto”, o en una de las variables que con más fuerza se construyeron para explicar el fracaso educativo de los niños de sectores populares: el nivel educativo de sus madres.

Desde aquí se constituyó un discurso que altera sentidos educativos, en tanto concibe las ofertas educativas sobre la base de consideraciones apoyadas en la idea de determinación de los resultados educativos en función de las trayectorias sociales. Es correlativo a la instalación de esta perspectiva el desarrollo de un proceso que podríamos denominar de “desresponsabilización social”, signado por el hecho de asumir la “ineducabilidad” de cier-

tos niños, los cuales cargarían con un estigma que los determinaba.

Actualmente, subsisten tensiones que se expresan en posiciones que continúan sosteniendo aspectos de la perspectiva hasta aquí enunciada y otras que promueven nuevas formas de concebir lo educativo, estas últimas fuertemente instaladas en “programas de nueva generación” en desarrollo en la Administración Nacional de Educación Pública como “Maestros Comunitarios”, “Aulas Comunitarias”, “Formación Profesional de Base”, entre otros.

3 - Reubicando la educación como derecho: justicia e igualdad.

En el marco descripto es que actualmente la reubicación de la educación como derecho, cobra particular significación. Ello se torna particularmente relevante si lo que pretendemos es producir transformaciones sociales que vayan en el sentido de expandir la democracia y producir mayores niveles de justicia.

Esto es precisamente lo que viene sucediendo en América Latina en procesos que por supuesto no están exentos de contradicciones, pero que muestran una intención de transformación de la educación sobre la base de una noción de derechos humanos. Se produce hoy una lucha por nuevas formas de nombrar procesos y organizar prácticas institucionales que requieren el desarrollo de un nuevo glosario pedagógico.

Instalar un nuevo lenguaje en la educación no tiene que ver con una simple discusión semántica, sino con prestar atención a los sentidos que desde el mismo se pretenden nombrar. De este modo, *nombrar* supone asignar identidades y explicitar construcciones políticas. Dos grandes ejes podrían ser propuestos para este nuevo glosario, poniendo en acto la necesidad de pensar desde un proyecto pedagógico que incluya a los que tradicionalmente han quedado por fuera del reparto de bienes simbólicos; ellos son: el eje de la justicia y el de la igualdad.

Ubicar la noción de justicia como componente fundamental de una construcción de sentido en educación tiene que ver con colocar en el centro el pensarla como una institución de la sociedad ocupada en que cada quien pueda acceder a la transmisión cultural que le corresponde como derecho. *Transmisión* aquí no remite en absoluto al depósito de comunicados sobre los educandos, como diría Freire, sino al poner a disposición de todos fragmentos de una cultura común a la que tienen el derecho de acceder. La noción de transmisión se sostiene en la certeza de que el *otro* ha de estar en condiciones de recibir aquello que se pone a su disposición, más allá de su situación cultural o económica, integrándolo de alguna forma a su experiencia vital. Parte de la base de reconocer que no existe ningún automatismo ni transparencia en el proceso educativo, ya que aquello que es transmitido sufre modificaciones en el proceso mismo de su transmisión y en el de su apropiación por

parte de quien lo recibe (Hassoun, 1996). Es así como lo justo en educación tiene que ver con sostener la oferta de una cultura común en términos universales, ya que con ellos se da curso al derecho a la educación, el cual corresponde a todos y no puede ser retaceado en función de ningún tipo de consideración. De este modo, lo justo es que quienes tenemos responsabilidades en organizar y llevar adelante la educación asumamos las responsabilidades que nos corresponden por los resultados de la misma, evitando trasladar las responsabilidades por nuestros fracasos a quienes han sido históricamente excluidos de las ofertas educativas. En definitiva, colocar la justicia como uno de los ejes fundamentales de nuestra concepción de educación tiene que ver con la necesidad de entrarse en la enseñanza y en sus condiciones de posibilidad. Partir del reconocimiento de un derecho y hacer todo cuanto esté a nuestro alcance por dar curso a ese derecho, evitando cualquier perspectiva que explique un posible fracaso por alguna forma de incapacidad del *otro*.

Un segundo eje tiene que ver con pensar lo educativo desde un marco de igualdad. Como señalamos anteriormente, el discurso pedagógico moderno tendió a confundir igualdad con homogeneidad, entendiendo que la forma implementar dicha igualdad pasaba por homogeneizar a los sujetos sobre la base de un patrón cultural y social impuesto al conjunto. De esta manera, toda forma de diferencia que no se articulara con ese patrón debía ser eliminada, ya que atentaba contra la igualdad. Aquí se ubicaron precisamente los límites de una forma de comprender la educación que si bien se guiaba por un principio de democratización no podía entender a la misma más que como la expansión de una forma de ser que necesariamente debía excluir toda otra posibilidad de constitución identitaria. En nombre de este principio democrático se constituyó un sistema educativo con una fuerte carga de selección social y de clasificación de los sujetos en función de su mayor o menor cercanía con relación a la pauta hegemónica.

Apuntar al desafío de construir una sociedad donde efectivamente se garantice el derecho a *ser* de diversas formas, tal como viene sancionando la legislación sobre derechos sociales que se está abriendo paso en nuestro país y en el conjunto del continente, requiere una educación que reubique el principio de igualdad. Ser iguales no puede implicar ya un único modelo o forma de ser, sino hacer efectivo el derecho a poder elegir. Desde aquí se impone con fuerza propia la necesidad de revisar los modelos institucionales a través de los cuales desarrollamos las acciones educativas. Esto se justifica en términos de que:

“El desarrollo de los proyectos de vida y la apertura dialógica hacia los demás, requieren condiciones de real posibilidad. Éstas solo pueden darse en una sociedad justa o en una sociedad con instituciones justas. El término institución es aquí tomado en referencia a la estructura que posibilita un vivir juntos en una comunidad histórica. La justicia supone, a su vez, la exigencia de la igualdad. No es posible el florecimiento de la diversidad de formas y de planes de vida, si no se garantiza una estructura que asegure igualdad. Igualdad no equivale a uniformidad, sino a condiciones que fomenten el desarrollo de las diversidades” (Rebellato: 1997 : 4).

De este modo y siguiendo a Rebellato, una de las intencionalidades fundamentales desde las cuales toma sentido la acción de educar es la de trabajar para hacer efectivo este “florecimiento de las diferencias”. Construir igualdad, o sea, trabajar para que accediendo a un marco común de significaciones cada quien pueda ejercitar el derecho de su construcción identitaria se convierte en un principio pedagógico radical. Ello torna necesario interpelar a los modelos escolares desde la perspectiva de la justicia y la igualdad.

4- Algunas claves a tener en cuenta para una educación justa. Sujetos, formato escolar y currículum

Los sujetos

El punto de partida de cualquier discusión en torno a lo sentidos de la educación tiene que ver con poner en el centro la noción de sujeto desde la que se piensa y se conciben las prácticas educativas. En este sentido, un elemento que surge como fundamental en una educación que pretenda asentarse profundamente en una noción de derechos humanos es el de recuperar la dimensión universal de la posición de sujeto de la educación (Nuñez, 2003), contra toda fragmentación en función de formas de clasificación que partan de contextos sociales y/o familiares.

En otros términos, se trata de producir una operación de convocatoria de la justicia: concebir como iguales (en tanto sujetos de derecho y también portadores de una inteligencia) a todos aquellos con los que establecemos relaciones educativas. Este reconocimiento obliga a quien ocupa una posición de educador a posicionarse frente a ese *otro* como ante un igual, alguien que está allí para hacer uso de su derecho a la educación y que posee una historia y una cultura que han de ser respetados y puestos en diálogo con todo aquello que este educador tiene para transmitir. Se trata de un encuentro de saberes en el cual el educador tiene la responsabilidad de poner a disposición del sujeto de la educación todo aquello digno de ser conocido pero sin dejar de valorar su posición como sujeto de derecho y portador también de saberes.

El establecimiento de esta peculiar forma de relación que llamamos relación educativa requiere también de una particular forma de concebir al educador. Un educador que educa desde una noción de derechos humanos es antes que nada un profesional de la relación educativa. Se trata de un profesional de la educación que tiene el particular desafío de enfrentarse a la transmisión de conocimientos, sabiendo que lo más importante del proceso no pasa por el mismo sino por las transformaciones que el proceso puede producir en el educando como sujeto de conocimiento.

Por lo señalado, un aspecto muy importante en la profesión de educador tiene que ver con evitar concientemente el reproducir en el marco de una relación que es, y debe

ser, asimétrica, las injusticias instaladas en las relaciones sociales. Se trata de una relación asimétrica en tanto el educador posee una mayor experiencia, siendo su responsabilidad el adecuado desarrollo de la acción educativa. De todos modos, el carácter asimétrico propio de la relación educativa no debería llevar a concebir la relación como ámbito de una desigualdad. Justamente, el elemento fundamental por el que debe velar el educador es el de no caer en una acción que coloque al *otro* en un lugar de subordinación ni minusvalía. Desde el punto de vista de los derechos humanos, la educación constituye un ámbito privilegiado en el cual sujetos sociales que pueden sufrir situaciones de desigualdad en sus ámbitos cotidianos de existencia puedan experimentar otras formas de vínculos. Se trata de un precioso espacio de humanización, vía la relación con otros y el acceso a nuevos conocimientos.

No está de más recordar aquí que el espacio de una relación educativo combina en un mismo movimiento un vínculo y una transmisión. La transmisión de un conocimiento se procesa a través de un vínculo intersubjetivo entre educador y educando. De la calidad de ese vínculo dependerá la potencialidad de la transmisión. Llamamos “calidad del vínculo” a la posibilidad que tenga el educador de dirigirse al educando en términos de humanización, reconociéndolo como sujeto y desafiándolo en su capacidad de ser sujeto de aprendizajes. No debemos olvidar que sería muy difícil imaginar, “una sociedad donde la transmisión del saber no se haga sin la mediación de un maestro, sin la relación física y fuertemente misteriosa que une a quien enseña y a quien aprende” (Waquet, 2008; en Bárcena, 2010: 36).

Este elemento resulta absolutamente fundamental en términos de educación y derechos humanos, ya que es precisamente en el marco de esa relación “fuertemente misteriosa” que se dirime el derecho a la educación.

Dirimir el derecho tiene que ver con que en el marco de la relación el educando sea invitado a hacer uso de su inteligencia. Este no es un aspecto menor, ya que lamentablemente muchas intervenciones que pretenden ser educativas se niegan a sí mismas a través de la negación de la capacidad de aprender de los educandos. Seamos claros en establecer que posicionarse frente a un educando para dudar de su capacidad de aprender es una de las formas de colocar en jaque el derecho a la educación. Designar como incapaz de aprender a un integrante de una nueva generación constituye una flagrante violación del derecho a la educación. La profesión de educador, de docente, se define justamente por la de ser una en la que empecinadamente se deben buscar los caminos para producir la posibilidad del aprendizaje, no importando lo complejo que esto pueda ser. Un educador o docente que dude de la capacidad de aprender de sus educandos haría muy bien en retirarse del ejercicio de la educación, ya que la misma para él ha perdido todo sentido.

Sostener esta posición no implica desconocer las dificultades inherentes a la acción educativa. Lejos de ello, supone asumir que, “tal vez sea útil recordar que, como regla, es en los resultados no buscados ni sabidos donde el encuentro que supone la (incalculable) experiencia de educar tiene lugar” (Antelo, 2005: 181). Sostener una acción educativa es

precisamente ir en la dirección de tensionar la posibilidad de la existencia del derecho a la educación, abrir una posibilidad aunque muchas veces los resultados no nos aparezcan claramente a la vista.

Formatos escolares

Paralelamente a una reflexión en torno a los sujetos de la acción educativa, es necesario ubicar una que tome en cuenta las formas institucionales desde las cuales se pretende dar curso a la acción educativa. El formato escolar tiene que ver con la definición de la modalidad educativa construida en la educación moderna que articula tiempos, sujetos, espacios y formas de relacionamiento que caracterizan a una institución como educativa (Terigi y Perazza, 2006).

Si bien el debate en torno a las formas del formato escolar moderno y su crisis es uno de los fundamentales en el campo pedagógico en la actualidad, no nos interesará aquí centrarnos en el mismo. Simplemente nos interesará llamar la atención acerca de como pensar el mismo en términos de una educación definida por su posicionamiento desde la noción de derechos humanos.

Como ya señalamos, la perspectiva fundamental desde la que entendemos debe abordarse esta discusión es la de pensar la institución educativa en términos de institución justa, siguiendo el planteo de Rebellato (1997).

La posibilidad de convocar una institución en la que sea posible generar condiciones para el “floreamiento de las diferencias”, implica poner en consideración como la misma procesa su tarea educativa cotidianamente. Actualmente, los altos niveles de fracaso educativo que se producen en la enseñanza media en nuestro país parecen estarnos denunciando que no hemos logrado constituir este tipo de instituciones. Ello no quita que en muchos casos ello sí sea posible, pero coloca una gran duda sobre el funcionamiento del conjunto.

Si consideramos que el formato involucra construcción de significaciones en torno a tiempos, espacios y sujetos, ello deberá ser la base desde la cual pensar su constitución desde una perspectiva centrada en la noción de derechos humanos. Como a los sujetos ya nos referimos en el apartado anterior, colocaremos aquí algunas líneas vinculadas a tiempos y espacios.

Con relación al tiempo en el formato escolar moderno, hemos señalado en otro lugar:

“La construcción del tiempo escolar como una entidad fija e inmutable constituye una de las principales señales de identidad de la forma escolar moderna. Se ubica en el marco del sentido común y parece remitir sin demasiadas problematizaciones

a la noción comeniana³ de que más tiempo de exposición al saber supone mayor aprendizaje.

Sin embargo, esta forma de concebir el tema del tiempo en la educación parece desconocer que “[...] el sujeto no es presa fácil del tiempo; aquel, al ser dueño de la acción, puede vivir el tiempo más allá de las regulaciones externas que éste puede imponerle” (Vázquez Recio, 2008, p. 13).

“Tener en cuenta la relación del sujeto, particular, con el tiempo, parece ser uno de los elementos fundamentales para someter a discusión algunos de los núcleos más duros del formato escolar moderno” (Martinis y Stevenazzi: 2012).

Una pluralización de la noción de tiempo, que recoja y de un lugar al componente individual, parece ser una de las cuestiones fundamentales a tener en cuenta en un formato escolar que recoja la tensión de pensar la educación como derecho. Se trata, precisamente, del reconocimiento de las características particulares del sujeto al que le corresponde gozar del derecho. En este sentido, no parece razonable pretender homogeneizar a todos los participantes de una acción educativa dentro de una misma asignación temporal, cuando por otra parte, defendemos su derecho a la singularidad.

En este sentido, Gimeno Sacristán (2008) realiza un aporte de interés al objetivo de este artículo al señalar la necesidad de tomar en cuenta cuatro dimensiones en la comprensión del tiempo escolar: el tiempo físico y matemático (su duración y sucesión); el tiempo en su dimensión biológica o biopsíquica (procesos de desarrollo y crecimiento, y procesos fisiológicos cíclicos); la dimensión del discurrir de los procesos personales y subjetivos; y, la dimensión social del tiempo, vinculada a los fenómenos colectivos.

Entendemos que es en la atención a estas cuatro dimensiones de la temporalidad que es posible pensar un formato flexible que atienda efectivamente a la satisfacción del derecho a la educación de cada quien, articulando el mismo con dimensiones más colectivas que tienen que ver la posibilidad de satisfacer este derecho en el trabajo *con otros*.

Una reflexión similar podríamos realizar con relación al espacio. Tengamos presente que:

“El espacio físico es, para el ser humano, espacio apropiado -territorio- y espacio dispuesto y habitado -lugar-. En este sentido, el espacio es una construcción social y el espacio escolar una de las modalidades de su conversión en territorio y lugar. De ahí que el espacio no sea jamás neutro sino signo, símbolo y huella de la condición y relaciones de quienes lo habitan. El espacio dice y comunica; por tanto, educa” (Viñao Frago, 1995: 69).

³ Referencia al pensamiento de Jan Amós Comenius, considerado el Padre de la Pedagogía [nota del editor].

El espacio como ámbito educativo requiere de una particular atención. Entendido desde esta dimensión se comprende fácilmente su relevancia en términos de promoción del derecho a la educación.

Un formato escolar que recoja esta perspectiva debería particularmente preocuparse por generar las condiciones para que efectivamente los sujetos que participan de una acción educativa puedan apropiarse del espacio compartido. Apropiarse supone hacerlo suyo, lo cual viene a ubicar la posibilidad de la construcción de un *ambiente educativo*, espacio devenido en lugar de significaciones educativas compartidas.

Uno de los aspectos, entre varios, que podría ubicarse como fundamental en esta dimensión del espacio como ambiente educativo es el de la construcción de las normas en función de las cuales se relacionan los sujetos en el mismo. En coherencia con todo el marco aquí expuesto habría que considerar la posibilidad de procesos de construcción colectiva de normas de convivencia, proceso en el cual sin que el educador abdique de sus responsabilidades sea posible el debate y la construcción de acuerdos para la convivencia cotidiana. No está de más señalar aquí que esta preocupación está presente en ámbitos de la educación media uruguaya, como puede apreciarse en el excelente trabajo de Viscardi y Alonso (2013).

Reconocimiento de diversas dimensiones del tiempo y constitución del espacio como ambiente educativo constituyen dos elementos fundamentales para pensar un formato escolar que pueda promover una potenciación de procesos educativos en todos los sujetos de la educación. En este sentido es que es posible señalar su lugar absolutamente privilegiado en la construcción de instituciones justas y que fomenten posibilidades reales de igualdad ante la educación.

Currículum

Un tercer elemento a considerar en cuanto a la concepción de una educación articulada con una noción de derechos humanos es el de los contenidos curriculares.

En este sentido no puede dejar de mencionarse la necesidad de una enseñanza clara y explícita de la noción de derechos humanos desde los primeros años de escolarización. Esta enseñanza debería mostrar el proceso histórico de desarrollo de la concepción acerca de los derechos humanos, así como las luchas sociales involucradas en su establecimiento y también llamar particularmente la atención acerca de los grandes momentos en que ellos fueron cercenados.

Tener presente la emergencia de la barbarie de la enseñanza acerca de los derechos humanos tiene como uno de sus objetivos fundamentales actualizar la recomendación que en su momento nos lanzó Theodor Adorno: *“La exigencia que Auschwitz no se repita es la primera de todas en educación (...) Cualquier debate sobre ideales de educación es vano e indiferente en comparación con este: que Auschwitz no se repita. Fue la barbarie, contra la que*

se dirige toda educación”.

Si bien sabemos que la simple evocación de la barbarie no garantiza su cancelación, aparece como un elemento realmente fundamental el ubicar a la educación como una de las formas del ejercicio de la memoria.

5 - Breves palabras finales

A lo largo del presente artículo hemos pretendido ubicar algunos aportes para pensar la educación en clave de derechos humanos. En un principio nos pareció relevante partir de la constatación acerca de algunas desigualdades que actualmente produce nuestro sistema educativo, así como historizar ciertos aspectos de su desarrollo. Nos detuvimos particularmente en el quiebre del discurso pedagógico moderno producido en las últimas décadas del siglo XX. Posteriormente nuestro esfuerzo se dirigió a intentar ubicar un par de claves conceptuales para el abordaje de una relación fecunda entre educación y derechos humanos, para ello abordamos las nociones de justicia e igualdad. Más adelante intentamos proponer tres aspectos tener en cuenta en la concepción de una educación tensionada por la noción de derechos humanos: concepciones en torno a los sujetos de la acción educativa, formatos escolares y currículum.

Las líneas que aquí se han colocado no pretenden constituirse en ninguna forma de certeza, sino apenas abrir espacios para un debate en términos que creemos se articulan con las preocupaciones que deberían animar a un proyecto pedagógico-político que se defina como progresista. Para este proyecto afrontar una profunda discusión en cuanto a la concepción de educación que impulsa resulta un elemento absolutamente fundamental si es que quiere generar las condiciones para consolidarse en el futuro.

Bibliografía

- Antelo, Estanislao (2005). Notas sobre la incalculable experiencia de educar. En: Frigerio, Graciela (comp.) *Educación: ese acto político*, Buenos Aires, Del Estante.
- Bárcena (2010). Entre generaciones. La experiencia de la transmisión en el relato testimonial, En: *Profesorado*, Vol. 14 No. 3, Madrid.
- Bordoli, Eloísa y Romano, Antonio (2009). *Pensar la escuela como proyecto político (pedagógico)*, Montevideo, Psicolibros - Waslala.
- Castel, Robert (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Dussel, Inés (2004). La escuela y la diversidad, un debate necesario, En: *Todavía*, No. 8,

Buenos Aires.

Gimeno Sacristán, J. (2008). *El valor del tiempo en educación*, Madrid, Morata.

Hossoun, Jacques (1996). *Los contrabandistas de la memoria*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.

IELSUR (1997). *El Uruguay de los 90. Entre políticas sociales y políticas criminales*, Montevideo, Ielsur.

Martinis, Pablo (2006) *Educación, pobreza e igualdad: del niño carente al sujeto de la educación*; En: Martinis, Pablo y Redondo, Patricia (comps.), *Igualdad y educación: escrituras entre dos orillas*, Buenos Aires, Del Estante.

Martinis, Pablo (2010) *La educación más allá de la escuela y su vínculo con situaciones de pobreza*, En: *Políticas Educativas*, Porto Alegre, v. 4, n.1, p.71-84.

Martinis, Pablo (2013). *Educación, pobreza y seguridad en el Uruguay de la década de los noventa*, Montevideo, CSIC – Udelar.

Martinis, Pablo (2014a). (En prensa). *La educación en Uruguay: el efectivo reconocimiento del derecho a la educación como problema político*; En: Santana, Adalberto (comp.) *Uruguay a principios del siglo XXI*, México, CIALC – UNAM.

Martinis, Pablo y Stevenazzi, Felipe (2012). *Informe Final del Proyecto de Investigación “Formatos escolares: sujetos, tiempos y espacios en la educación primaria”*, inédito.

MEC (2013). *Logro y nivel educativo alcanzado por la población*, Montevideo. Disponible en: <http://educacion.mec.gub.uy>. Acceso: 12 de noviembre de 2014

Meirieu, Philippe (2001). *La opción de educar. Ética y pedagogía*, Barcelona, Octaedro.

Núñez, Violeta (2003) *El vínculo educativo*. En: Tizio, Hebe. *Reinventar el vínculo educativo: aportaciones de la Pedagogía Social y del Psicoanálisis*, Barcelona, Gedisa.

Rebellato, José Luis (1997). *Horizontes éticos en la práctica social del educador*, Montevideo, CENFORES.

Terigi, F., Perazza, R. (2006). *Las Tensiones del formato escolar en las nuevas configuraciones de la relación Familia/ Comunidad/ Escuela: Una experiencia de educación infantil en la ciudad de Buenos Aires*, *Journal of Education for International Development* 2:3. Consultado en: <http://www.equip123.net/jeid/articles/4/LasTensionesDelFormatoEscolar.pdf>, 10 de noviembre de 2014.

UNICEF (2010) *La universalización de la educación media en Uruguay. Tendencias, asignaturas pendientes y retos a futuro* UNICEF - Oficina de Montevideo.

Viñao Frago, A. (1995), “Historia de la educación e historia cultural. Posibilidades, problemas, cuestiones”, *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n.0, p. 63-82.

Viscardi, Nilia y Alonso, Nicolás (2013). *Gramáticas de la convivencia. Un examen a la cotidianidad escolar y la cultura política en la Educación Primaria y Media en Uruguay*, Montevideo, ANEP.

Wacquant, Loic (2001). *Las cárceles de la miseria. Marginalidad urbana al comienzo del milenio*, Buenos Aires, Manantial.

Salud y derechos sexuales y reproductivos: avances y desafíos

Lilián Abracinskas¹

En el periodo de gobierno 2010-2014, en Uruguay hubo condiciones políticas, sociales, legales y administrativas suficientes para traducir a normativas y servicios los planteos y demandas de larga data, impulsados desde el movimiento social por la salud y los derechos sexuales y reproductivos. El estado ha asumido jurídicamente la responsabilidad de reconocer y respetar éstos derechos como derechos humanos, promoviendo las condiciones necesarias para que su ejercicio sea sin discriminaciones. La ampliación de la licencia por maternidad y paternidad (ley 19.161); la regulación de la Interrupción Voluntaria del Embarazo (ley 18.987) y de la reproducción asistida (ley 19.167) así como el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo/género (ley 19.075), son ejemplo de ello.

El país ha transitado y enfrenta, por lo tanto, nuevos desafíos para que lo consagrado en la legislación se traduzca en cambios reales para la vida concreta de mujeres y varones de todas las edades y condiciones, en todo el territorio nacional. La adecuación de las instituciones, la organización de los servicios y la capacitación de los recursos humanos deben ser fortalecidas. Deben asegurarse insumos, medios y condiciones necesarias para que los equipos que brindan servicios en salud, educación y políticas de inclusión social, puedan mejorar su desempeño. También deben desarrollarse los mecanismos adecuados de control y evaluación para que las leyes se cumplan, se modifiquen cuando presentan problemas de implementación o sean armonizadas cuando están en contradicción con los compromisos asumidos ante el sistema internacional de derechos humanos.

La calidad y contenido de las normas adoptadas es muy irregular y no siempre han estado a la altura de las problemáticas a resolver ni de las expectativas de los movimientos sociales que las impulsaron. Tal es el caso de la aprobación de la ley de regulación de la práctica del aborto, como fue abordado en el informe de SERPAJ en su última edición². De todas formas en el contexto de la región y ante la situación de otros países con preocupantes retrocesos, los cambios procesados en Uruguay son una importante señal positiva, de amplia repercusión internacional.

¹ Activista feminista, directora de Mujer Y Salud en Uruguay – MYSU. Técnica en Anatomía Patológica y egresada de la Licenciatura en Ciencias Biológicas de la UDELAR

² Abracinskas, L.: “Ellos ponen las condiciones, nosotras ponemos el cuerpo”, informe SERPAJ, 2012.

Estos avances definen una nueva línea de base en el estado de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, que sería deseable fuese profundizada con las acciones del próximo gobierno, a partir de marzo de 2015. Todo dependerá de la prioridad que se asigne a esta agenda y del valor que le den las nuevas autoridades a estos temas y problemáticas. Por lo tanto también es importante que el panorama sobre los logros, obstáculos y vacíos pendientes, sea claro para todos los actores y un insumo sustantivo para la exigibilidad de derechos por parte de la ciudadanía y la actualización de las demandas del movimiento social.

Para identificar alguno de los avances, obstáculos y vacíos registrados en este campo, la información generada por los estudios del Observatorio de MYSU³ ha sido de gran utilidad, porque ha monitoreado la implementación de los servicios de salud sexual y reproductiva (SSR) y de interrupción voluntaria del embarazo (IVE), desde su creación. Esta tarea de generar y sistematizar información incluye la legislación vinculada a la diversidad sexual y la elaboración de guías clínicas por parte de las autoridades sanitarias y educativas que orientan la intervención de los equipos profesionales.

La *Plataforma ciudadana por la salud y los derechos sexuales y reproductivos*⁴ acordada por multiplicidad de organizaciones sociales y gremiales, también ha sido otra fuente referencial para la elaboración de este artículo, dado que su diagnóstico y propuestas integran la agenda que un importante número de actores se compromete a impulsar en los próximos años, para incidir en la universalización de las condiciones que habilitan el ejercicio pleno de estos derechos.

El estado de la situación

La incorporación de los servicios de SSR en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) con prestaciones que todas las instituciones públicas y privadas afiliadas están obligadas a brindar, es uno de los avances más notables.

El decreto 293/010 del 30 de setiembre de 2010 reglamentó la ley N° 18.426 de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva sancionada en noviembre de 2008⁵. El decreto recoge el concepto de salud sexual y reproductiva de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entendiéndolo por *salud sexual* el estado de bienestar físico, emocional,

³ Desde el año 2007, el Observatorio en políticas de género y salud sexual y reproductiva genera información sobre la implementación de los servicios y la calidad de la atención, disponible en <http://www.mysu.org.uy/observatorio/>

⁴ La Plataforma fue adoptada en la 5ta Jornada Nacional por la salud y los DSR, convocada por MYSU y el departamento de género, equidad y diversidad del PIT-CNT, que tuvo lugar el 25 de julio de 2014. Disponible en <http://www.mysu.org.uy/Descarga-y-lee-la-Plataforma>

⁵ Ley que se conoce por haber sido vetada, por el entonces presidente Tabaré Vázquez, en todos sus capítulos de aborto, pero que mantuvo el reconocimiento de los DSR como DDHH.

mental y social relacionado con la sexualidad, lo que implica no sólo la ausencia de enfermedades sino también la posibilidad de tener relaciones sexuales seguras, placenteras y sin coerción, discriminación ni violencia. (“Considerando II”). Se explicita, además, la posibilidad de ser libre de elegir cuando y con qué frecuencia tener hijos, acceder a métodos seguros y eficaces de regulación de la fertilidad, así como “*el derecho a acceder a servicios de salud adecuados que permitan a la mujer llevar a término su embarazo y dar a luz en forma segura*”. (“Considerando III”)⁶.

Estos servicios deben asegurar el acceso universal a métodos anticonceptivos seguros y confiables, reversibles e irreversibles. Deben dar tratamiento a las infecciones de transmisión sexual, trabajar en la prevención y tratamiento de enfermedades de origen reproductivo, prevenir la morbimortalidad de mujeres durante el embarazo, parto y puerperio, crear condiciones para que el parto institucional sea humanizado, y promover la participación de parejas u otras personas a elección de la mujer, en el parto y post parto. También deben atender las situaciones de violencia física, psicológica y sexual desarrollando acciones de prevención y reducción de daños.

En lo referido a la atención del aborto, desde diciembre de 2012 los servicios no sólo deben asesorar y adoptar medidas que protejan a la mujer frente a prácticas de riesgo, sino que además tienen que realizar las interrupciones de embarazo en las condiciones que estipula el nuevo marco legal. La Ley N° 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Ley IVE) fue sancionada en octubre de 2012 y reglamentada muy rápidamente a través del Decreto 375/012. En diciembre de ese mismo año los servicios de IVE debían estar disponibles en las instituciones de salud. De acuerdo a datos brindados por las autoridades sanitarias, a febrero de 2014, alrededor de 6.500 mujeres habían cursado sus abortos en el sistema legal. La mayoría de los casos informados fueron en Montevideo y en los servicios mutuales. Se registró la muerte de una mujer por aborto en el año 2013 pero habría realizado la interrupción por fuera de los servicios previstos por la ley, por lo tanto en condiciones de clandestinidad y de riesgo.

Aproximadamente el 30% de los profesionales de la ginecología ha utilizado el recurso de la objeción de conciencia para no realizar abortos y dos instituciones de salud recurrieron a la objeción de ideario (concepto que introduce la ley) para no brindar dicho servicio en sus instalaciones: el Círculo Católico y el Hospital Evangélico. De todas maneras, y en todos los casos, éstas como toda otra institución que no pueda proveer el servicio, deben derivar a las mujeres que solicitan la interrupción a otro profesional, a otra institución y –en caso de ser necesario- a otro lugar del país con servicios que lo provean. Cuando la mujer debe trasladarse a otro lugar, la Institución que no brinda el servicio debe cubrir los costos del traslado.

⁶ <http://www.mysu.org.uy/Legislacion-Vigente>

El nivel de producción normativa y de generación de servicios no ha estado acompañado de una difusión y promoción adecuadas, lo que todavía genera una brecha entre la oferta creada y el uso de estos servicios por parte de las mujeres. Los estudios realizados por MYSU indican que “*apenas la mitad de las mujeres conocen la existencia de los marcos normativos que protegen y garantizan sus derechos, mientras que un tercio de ellas los desconoce y 15.6% responde no saber*”. A su vez, analizado por edad, nivel educativo, área de residencia y tipo de cobertura se muestra que: “*(...) las adolescentes son las que menos conocen la existencia de leyes (32%), frente a las más añosas (54%). Se observan diferencias de casi veinte puntos porcentuales entre las mujeres con enseñanza primaria (44.5%), frente a las universitarias (63%). Las montevideanas reportan mayor conocimiento que las mujeres del interior, al igual que las que cuentan con cobertura mutual frente a las que se asisten en ASSE*” (MYSU, 2013b: 52)⁷.

En cuanto a los derechos de la diversidad sexual, en este periodo se reglamentó la ley 18.620 para el cambio de sexo registral lo que permite la adecuación de la documentación acorde a la identidad de género de la persona. Este trámite se realiza ante el Registro Civil e incluye la presentación de la solicitud ante una comisión interdisciplinaria quien evalúa la documentación que fundamenta la solicitud, realiza la entrevista con la persona peticionante y eleva el informe al juez quien autoriza, o no, el cambio de nombre. Autorizado el cambio se incluye en la partida de nacimiento de la persona solicitante la nueva identificación (nombre y género) quien, a partir de allí, deberá tramitar toda la documentación necesaria: cédula, pasaporte, credencial cívica.

Las situaciones de estigma y discriminación por orientación sexual e identidad de género, han tratado de ser combatidas a través de una serie de políticas que buscan promover la inclusión y la igualdad de oportunidades para una población que ha sido sistemáticamente vulnerada en sus derechos. El Ministerio de Desarrollo Social ha generado acciones afirmativas de inclusión laboral y de acceso a subsidios por situaciones de vulnerabilidad socio-económica y educativa de la población trans. El Ministerio de Salud Pública ha elaborado guías clínicas para la atención de los requerimientos específicos de esta población, fomentando algunas experiencias piloto para la atención en salud libre de homo y transfobia y ha desarrollado cursos para el personal de salud⁸. El Programa de Educación Se-

⁷ MYSU (2013) Necesidades y demandas en Salud Sexual y Reproductiva en mujeres uruguayas. Montevideo. <http://www.mysu.org.uy/observatorio/spip.php?rubrique1>

⁸ Estas experiencias fueron desarrolladas por el colectivo Ovejas Negras a través de talleres de capacitación a equipos de salud y elaboración de material audiovisual. <https://www.youtube.com/watch?v=WUnGHQnpxQY&list=TLh8M2sxeQNgQ>

xual del Sistema Educativo ha coordinado con diversos actores⁹ para incorporar materiales y guías didácticas que incluyen el abordaje de los derechos de la diversidad sexual en las acciones educativas. El país obtuvo el apoyo del fondo mundial de lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria, para fortalecer las políticas de prevención en VIH dirigidas específicamente a los sectores más afectados como son los hombres que tienen sexo con hombres (HSH) y las personas trans. Lamentablemente el proyecto no alcanzó su segunda fase y se perdió un monto importante de dinero que hubiera permitido profundizar, particularmente, en las acciones iniciadas para fortalecer a las organizaciones de las personas directamente involucradas.^{10 11}

La aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo ha permitido que un importante número de parejas gay, lesbianas y de personas trans haya podido casarse y las familias que se han constituido, ser reconocidas formalmente con los mismos derechos y obligaciones.

La ley 19167 que establece la regulación de las técnicas de reproducción humana asistida fue aprobada en el año 2013 y está en proceso su reglamentación. Las técnicas de reproducción “podrán aplicarse a toda persona como principal metodología terapéutica a la infertilidad, en la medida que se trate del procedimiento médico idóneo para concebir en el caso de parejas biológicamente impedidas para hacerlo, así como en el caso de mujeres con independencia de su estado civil, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley” (Art.2). Sin embargo, el artículo 6 de la ley define como infertilidad la “incapacidad de haber logrado un embarazo por vía natural después de doce meses o más de mantener relaciones sexuales”, dejando por lo tanto por fuera de las técnicas que cubrirá el SNIS, a las parejas homosexuales y a las mujeres solas que lo soliciten.

La ampliación a 14 semanas de la licencia por maternidad a mujeres trabajadoras del sector privado ha sido un avance pero el problema es que no se equiparó a las del sector público que quedaron con 13 semanas. Los varones han ampliado la licencia por paternidad y progresivamente se irán incorporando más días para que puedan hacerse cargo del cuidado del recién nacido.¹²

⁹ Entre esas experiencias está la plataforma interactiva “Hacé click para conocer sobre sexualidad”, desarrollada por MYSU en acuerdo con el PES y dirigida al personal docente, al estudiantado y las familias <http://www.mysu.org.uy/haceclick/>; y la guía didáctica sobre Educación y diversidad elaborada por Ovejas Negras junto al MIDES y el PES, disponible en <https://twitter.com/Covejasnegras>

¹⁰ El proyecto del fondo mundial tuvo dos receptores principales: el MPS y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y su periodo de ejecución fue entre el 2012 y 2014.

¹¹ La conformación de UTRU, la Unión Trans del Uruguay fue uno de los resultados más positivos de este proyecto y la realización del primer encuentro nacional concluyó con un documento de reivindicaciones sumamente importante. <http://www.mysu.org.uy/Primer-Congreso-Nacional-de-353>

¹² Por más información ver <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/>

Tensiones y desafíos

Como en todo proceso de transformación estos cambios, obviamente, no están exentos de problemas, obstáculos y vacíos que aún deben enfrentarse, a distintos niveles, para ser superados. Algunas de las situaciones no resueltas son por ejemplo: la violencia obstétrica padecida por las mujeres durante el parto y el puerperio que alcanza niveles preocupantes porque son formas frecuentes de vulneración de derechos en las instituciones de salud. El nivel de cesáreas llega a ser más de la mitad de los partos en muchos centros asistenciales, particularmente del subsector privado, superando largamente los estándares recomendados por la Organización Mundial de la Salud.

Los servicios de atención de la violencia hacia las mujeres, la violencia sexual y la de género son insuficientes y no están a la altura de la dimensión del problema. La atención de la violencia sexual no está protocolizada y la respuesta en salud es muy débil en la articulación con otras instituciones estatales y no gubernamentales que trabajan a terreno.

Muchas son las razones que expulsan a las mujeres del sistema cuando tienen que abortar, y son importantes los obstáculos en el acceso a los servicios legales para las que viven en el medio rural, en ciudades pequeñas, lejos de las capitales departamentales, o las trabajadoras que tienen dificultades para asistir a todas las consultas que exige la ley porque pierden varias jornadas laborales. Las mujeres migrantes con menos de un año de residencia en el país no tienen derecho a los servicios y para las menores de 18 años o las mujeres con discapacidad debe mediar la autorización de padres o responsables legales. La objeción de conciencia de los profesionales de la ginecología es un obstáculo de acceso al aborto legal particularmente para las mujeres del interior del país. En algunas localidades se ha detectado que el 100% de los profesionales son objetores.

(...) “el departamento de Salto ha sido de los que mayores dificultades ha tenido para implementar la ley 18.987, de Interrupción Voluntaria del Embarazo, debido al uso del recurso de objeción de conciencia por parte de todos los y las ginecólogas actuantes en el departamento. Es así que desde implementada la ley, a fines de 2012, hasta el 6 de setiembre de 2013, no se realizó ninguna interrupción legal del embarazo en el departamento” (MYSU, 2014: 23)¹³.

Los equipos de salud sexual y reproductiva corren riesgo de reducir su intervención a la realización de abortos dejando de lado otros requerimientos en este campo de la atención a las mujeres, perdiendo la integralidad del abordaje sanitario y poniendo en riesgo la permanencia de los y las profesionales que los integran.

¹³ MYSU (2014) *Estado de situación y desafíos en aborto y salud sexual y reproductiva en el departamento de Salto. Informe de investigación.* (Documento inédito).

El estudio realizado por MYSU sobre requerimientos y necesidades en salud de las mujeres entre 15 y 49 años sostiene que: “70% de las mujeres de los sectores de mayores recursos y educación accede a los métodos anticonceptivos a través de farmacia o comercio. El acceso a métodos gratuitos o subsidiados a través de ASSE u otros servicios públicos es declarado por el 50% de las mujeres. Por su parte, de las que tienen cobertura mutua, apenas el 20% accede a los métodos en sus servicios de salud” (MYSU, 2013a: 43). El informe concluye: “se trata de un asunto crítico que debe motivar acciones urgentes para eliminar las barreras de accesibilidad a los métodos anticonceptivos en el marco del SNIS, garantizando así mejores condiciones para el ejercicio de los derechos reproductivos” (MYSU, 2013a: 43).

Los primeros datos de un estudio similar dirigido a varones del mismo rango de edad también son preocupantes porque la mayoría de los encuestados nunca asistió a una consulta por causas vinculadas a la vida sexual y reproductiva. El porcentaje más alto dijo no haber sentido necesidad de hacerlo, otros no lo consideran un asunto de varones y algunos dijeron no conocer servicios a los que pudieran recurrir en caso de querer o tener que consultar.¹⁴

Lo mismo sucede con las necesidades específicas de las personas de la comunidad LGTTBI¹⁵. El servicio de reasignación de sexo en el Hospital de Clínicas se cerró y hasta la fecha el proceso de transformación quirúrgica sólo puede realizarse en centros privados o viajando al exterior. Los esfuerzos que se han realizado por parte de gestores públicos y de organizaciones sociales para incorporar una atención inclusiva y respetuosa de la diversidad sexual son valorables pero falta un largo trayecto hasta alcanzar los objetivos de una atención integral y acorde al indiscutible derecho a la salud que tiene este sector de la población.

Las personas con VIH, por su parte, no siempre acceden a la medicación de última generación o la que requiere para la adhesión al tratamiento. Demandan una atención integral y políticas de apoyo que les permita la plena incorporación a la sociedad y una calidad de vida digna. La confidencialidad de las consultas o sobre los resultados de exámenes clínicos no siempre está garantizada lo que lo convierte en una barrera que limita la asistencia a los servicios por temor a sufrir estigma y discriminación. Lo mismo sucede con las personas que realizan trabajo sexual que también reclaman ser atendidas en todas sus necesidades en salud más allá del control periódico de las ITS a las que se las obliga a realizarse para que el ejercicio de la prostitución sea legal.

Niñas, niños, adolescentes y jóvenes no tienen garantizados sus derechos ni igualdad

¹⁴ MYSU (2013c) *Varones uruguayos y su salud sexual y reproductiva: vida sexual, acceso a información y servicios de salud*. Montevideo: MYSU. [Folleto con datos preliminares]

¹⁵ LGTTBI, sigla que nombra a la población Lésbica, Gay, Transexual, Transgénero, Bisexual e Intersexual.

de condiciones para desarrollar su vida libre de violencia y abusos. Situaciones de explotación sexual han alcanzado estado público en diversos lugares del país con una red de adultos responsables a los que el sistema judicial no ha condenado ni perseguido como sería lo esperable. Las intervenciones para erradicar esta violación de derechos son débiles y poco eficientes por parte de los poderes del Estado. A su vez, los mensajes son muy contradictorios por parte de la sociedad. Convivimos y conocemos del maltrato a nuestra población más joven y sin embargo más del 45% de la ciudadanía votó por bajar la edad de imputabilidad porque considera que son los menores infractores los responsables de poner en riesgo la seguridad. Todas las evidencias indican lo contrario y son muy bajos los porcentajes de delitos cometidos por menores pero de todas formas esta percepción está arraigada en una parte importante de la población.

Hacia el futuro

Sobre este contexto, la Plataforma de las organizaciones sociales sostiene que para los próximos cinco años las nuevas autoridades deberían legitimar, promover y respetar los DSR en tanto Derechos Humanos. Para ello entre las demandas se plantea que las leyes, planes y programas existentes sean controlados para que su implementación sea la adecuada y se le asignen los recursos presupuestales y humanos necesarios y suficientes, a nivel nacional y departamental, para que sean de calidad y al acceso de todas las personas que lo requieran, sin discriminaciones.

Se reclama la necesidad de “revisar, armonizar y modificar el marco normativo para superar los vacíos y problemas identificados en la legislación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, así como fortalecer los mecanismos de participación ciudadana para el efectivo control en el cumplimiento de las respectivas reglamentaciones”, (...) ¹⁶

Debería lograrse un eficiente sistema de registro con indicadores indispensables para evaluar procesos y resultados de las políticas, los servicios y las gestiones de los responsables, con el cometido de fiscalizar cumplimiento pero también para adaptar y mejorar las respuestas ante problemas y vacíos detectados.

La capacitación y formación continua de los recursos humanos es una necesidad sostenida para brindar una atención humana calificada, en condiciones y con los insumos necesarios para cumplir satisfactoriamente con la función y la actuación de los equipos de salud y educación. Los servicios deben ser organizados y en articulación con otros para asegurar la promoción, la prevención y el acceso universal a la educación y a la SSR de calidad, integral y acorde a los requerimientos específicos de los distintos sectores de la población.

Los pasos dados para alcanzar este estado del arte en la salud y los derechos sexuales

¹⁶ *Ibidem*, demanda general II

y reproductivos han sido lentos y extremadamente cuidadosos de los equilibrios internos entre las fuerzas políticas y sus liderazgos, sin atender cabalmente la demanda de los movimientos sociales. Vale recordar que mientras los candidatos presidenciables de los partidos políticos más importantes daban su adhesión a la iniciativa de derogar la ley IVE a cuatro meses de su promulgación, el resto de la ciudadanía manifestó lo contrario. Los opositores a la ley necesitaban el 25% del electorado para habilitar el referéndum derogatorio, y sólo lograron el 9% de adhesión. Un asunto que debería quedar laudado ante cualquier intento de volver a revertir la situación, sin embargo la voluntad política para fortalecer lo conseguido y acelerar en el proceso de avance, no está del todo asegurada.

De allí la importancia de la apropiación de derechos por parte de la ciudadanía y la potenciación de su capacidad organizativa para apropiarse de los avances, exigir su cumplimiento y desarrollar la capacidad de reaccionar ante cualquier posibilidad de perder lo conquistado.

“No pueden ser solo una noticia al pasar.

Noelia es todas nosotras”¹

Avances y pendientes en las políticas de violencia basada en género en el Uruguay

Flor de María Meza Tananta²

Uruguay transita en estos días la segunda vuelta para elegir a sus nuevos gobernantes. Todo indicaría, según el porcentaje de votos (48%) adquiridos en la primera vuelta, que será el Frente Amplio (FA) quien gane el balotaje. Si bien la coalición del nuevo gobierno es la misma que la saliente, aún no conocemos las prioridades del FA en torno a la violencia contra las mujeres para el período 2015-2020.

¹ Tomo prestada la última frase del artículo de LMC “Una docente ya no dictará más clases”, Caras y caretas 21/10/14 para titular este artículo y visibilizar a Noelia, y en ella a todas las mujeres muertas por esta violencia feminicida y a las que sobrevivieron a los intentos de asesinarlas.

² Maestranda en Derecho, con énfasis en Derechos Humanos y Derecho Constitucional, por la Universidad Católica del Uruguay. Docente de “Derechos Humanos” y “Género y Derecho” en la Facultad de Derecho y Docente del Diplomado de “Género y Políticas Públicas” de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. También es docente del Diplomado en Derechos Humanos (IIDH/AUSJAL) en la UCUDAL.

La nueva administración asumirá el 1 de marzo de 2015. A partir de entonces nuevas autoridades asumirán responsabilidades en los diferentes ministerios del Poder Ejecutivo, nuevos Planes de trabajo se diseñarán y ejecutarán; nuevas autoridades serán nombradas como responsables de mecanismos de género en cada uno de esos ministerios y poco a poco tendremos el puzzle completo que nos dará cuenta de la incorporación o no de la perspectiva de género en las políticas públicas, tal como lo mandata el Artículo 3 de la Ley N° 18.104³.

Al contexto de estos últimos meses de 2014 hay que añadir que el Estado uruguayo tenía agendado noviembre de 2014 como fecha para presentar su informe periódico ante el Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer, órgano ante el que debería informar los avances respecto a las Recomendaciones que le formuladas por en octubre de 2008⁴. A éstas hay que sumar las recomendaciones de otros Comités Monitores de Naciones Unidas como son: (i) Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (2010); (ii) Comité para Eliminar la Discriminación racial (2011); (iii) Comité de Derechos Humanos (2013); Consejo de derechos Humanos (Examen Periódico Universal-2014), y (v) Comité Contra la tortura (2014). Estos últimos tienen recomendaciones sobre los derechos humanos de las mujeres, entre ellas las referidas a la violencia contra la mujer y a la violencia basada en la identidad de género, las que el Estado uruguayo deberá tener en cuenta en su agenda política para este nuevo quinquenio, honrando el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

En los años 2013 y 2014 si bien han habido avances en torno al diseño y ejecución de políticas públicas en torno a la violencia contra las mujeres especialmente en los capítulos de trata contra la explotación sexual comercial y la violencia doméstica (introducción de uso de tobilleras para agresores de mujeres en situación de violencia doméstica y Acordada de la Suprema Corte de Justicia N° 7755: respuesta del sistema de justicia respecto a planteos en relación a violencia doméstica y familiar⁵) es necesario señalar que el Estado uruguayo no ha cumplido con un conjunto de deudas pendientes como: (i) el diseño y elaboración de un Nuevo Plan de Lucha Contra la Violencia Doméstica, dado que el anterior venció en 2010; (ii) la incorporación en el derecho interno de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer-CEDAW (por sus siglas en inglés) y de la definición de discriminación contra la mujer, como figura en el artículo 1 de la CEDAW; (iii) que otorgue al INAMU⁶ mayor autonomía, presupuesto adecuado e independencia para desempeñar su mandato de manera efectiva y sostenible;

³ Ley de promoción de la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en la República Oriental del Uruguay, 15 de mayo de 2007.

⁴ CEDAW/C/URY/CO/7. 42 período de sesiones, Octubre 2008.

⁵ Circular N° 158/2012. Surge como respuesta a la acción de petición “Es Tiempo de Justicia de Género”, Organización Mujer Ahora, II fase, octubre de 2011.

⁶ En 2008 cuando el Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer emite esta recomendación ese era el nombre del actual INMUJERES. CEDAW/C/URY/CO/7, 14 de noviembre de 2008.

(iv) que adopte medidas urgentes para eliminar de la sociedad uruguaya los estereotipos de género, en particular fortaleciendo sus campañas de sensibilización dirigidas a los profesionales de los medios de comunicación y del sistema educativo, **haciéndolas extensivas a los encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios del sistema judicial**⁷; (v) que asigne recursos financieros y humanos suficientes a los Juzgados Letrados de Familia y a los que tienen competencia en materia de familia en el interior del país; garantizar un funcionamiento adecuado; aumentar el número de éstos, especialmente fuera de la capital, logrando una cobertura judicial en todo el territorio del Estado, entre otras⁸.

Justicia y Género

Durante 2012 y primeros meses de 2013 fueron asesinadas 9 mujeres trans en Uruguay⁹. Angela, Paula, Gabriela, Pamela, Cassandra, Kiara, *La Pochito*, NN y NN¹⁰. Al respecto, Uruguay ha recibido recomendaciones del Comité de Derechos Humanos¹¹; del Consejo de Derechos Humanos (Examen Periódico Universal) y del Comité contra la Tortura. El Comité de Derechos Humanos expresa su **consternación** frente al progreso normativo de Uruguay respecto a los derechos de personas lesbianas, gays, bisexuales y personas transgénero (LGBT) y la denuncia de al menos cinco asesinatos de mujeres trans durante 2012 “en circunstancias que podrían ser consideradas como indicativas de un patrón de violencia por motivos de identidad de género (art. 2, párr. 1, art. 6, párr. 1, y arts. 7 y 26”¹²). Recomienda al Estado uruguayo que intensifique sus esfuerzos para luchar contra la discriminación de las personas LGBT en todos los ámbitos, ofrecer una protección efectiva a este colectivo y velar por que se investigue, enjuicie y sancione todo acto de violencia motivado por la orientación sexual o la identidad de género de la víctima.

En el mismo sentido lo hacen el 4 de abril de 2014 el Consejo de Derechos Humanos y el 10 de junio de 2014 el Comité Contra la Tortura. Este último expresa en su párrafo 21 que “condena enérgicamente los asesinatos de mujeres transexuales ocurridos en el país. De acuerdo con la información disponible, solo uno de los seis asesinatos de este tipo registrados en los dos últimos años han sido esclarecidos (...)” y recomienda al Estado uruguayo tomar medidas urgentes para poner fin al asesinato selectivo de personas por razón de su

⁷ La negrita es nuestra.

⁸ CEDAW/C/URY/CO/7, 14 de noviembre de 2008.

⁹ Mujer trans, transgénero (a veces simplemente “trans”) es un término comodín que se utiliza para describir a una amplia gama de identidades –incluidas las personas transexuales, las personas que se visten con la ropa de otro sexo (a veces denominadas “travestis”), las personas que se identifican como pertenecientes al tercer género y otras cuya apariencia y características se perciben como de género atípico. Las mujeres trans se identifican como mujeres pese a haber sido clasificadas como varones al nacer. (Naciones Unidas, folleto sobre Derechos de las personas LGTB, 2013)

¹⁰ Fuente: Amnistía Internacional Uruguay, 2014.

¹¹ La negrita es nuestra.

¹² CCPR/C/URY/CO/5, 2 de diciembre de 2013.

orientación sexual y su identidad de género, urgiéndolo a: (i) proteger a las personas de la violencia homofóbica y transfóbica y prevenir la tortura y el trato cruel, inhumano y degradante; (ii) adoptar las medidas legislativas necesarias contra los delitos motivados por el odio para que desalienten la violencia contra las personas por motivo de su orientación sexual o identidad de género (...); (iii) impartir capacitación específica a los agentes de policía y otros agentes del orden en temas de violencia contra las personas por su orientación sexual o identidad de género¹³.

Al respecto, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo emitió un comunicado el 30 de septiembre de 2014 en el que declara su competencia para verificar el incumplimiento del Estado respecto de su deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar a las víctimas de violaciones de derechos humanos. Manifiesta en este sentido que da seguimiento a las investigaciones realizadas por autoridades competentes en relación a estos homicidios¹⁴.

Un país que avanza en el reconocimiento y protección de las personas lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersex a nivel normativo, no puede ser el mismo en el que los asesinatos de mujeres trans queden en la impunidad, llevando el mensaje implícito de que esas muertes no tuvieron la debida diligencia del Estado, que no investigó, no sancionó y no reparó, vulnerando flagrantemente una de las garantías del Derecho Internacional de los Derechos Humanos como es la de no repetición de los hechos.

“El hábito de culpar a las víctimas”¹⁵

En el año 2007 el ex comisionado y entonces Relator sobre Derechos de las Mujeres de la CIDH, Víctor Abramovich, presentaba el informe *Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* publicado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante un artículo en el diario Clarín llamado “**El hábito de culpar a las víctimas**”. Hoy, 7 años después, constatamos que las denuncias que hiciera el informe sobre la realidad de las mujeres víctimas de violencia que buscan justicia en la región, permanece incambiada. El artículo comienza diciendo “*Ana’ fue violada en un país de América. El agresor fue exonerado de toda culpa porque la Justicia concluyó que ella consintió la relación sexual. Ana’, cuyo verdadero nombre nos reservamos, es una niña sordomuda de 12 años de edad. En otro país de la región, la familia de “Silvia” recurrió a la Justicia por otro caso de violación. El tribunal concluyó que “las únicas víctimas” en el caso de violación “fueron los agresores sexuales, quienes no sabían que atacaban a una mujer con problemas mentales”*”¹⁶.

En estos últimos meses de 2014 la sociedad uruguaya, especialmente las organizacio-

¹³ CAT/C/URY/Co/3, 10 de junio de 2014.

¹⁴ <http://inddhh.gub.uy/en-el-mes-de-la-diversidad/>

¹⁵ Abramovich, Víctor; “El hábito de culpar a las víctimas”. Diario Clarín, mayo de 2007.

¹⁶ Ídem

nes de mujeres, se han visto conmocionadas por algunos fallos del Tribunal de Apelaciones en lo Penal - TAP de 2º Turno, especialmente ante el caso por explotación sexual de una adolescente de 15 años conocido como *caso Moya*, mediante el cual se exoneró de culpa al empresario gastronómico y hotelero procesado en primera instancia por el delito de explotación sexual de menores. La fiscal Adriana Umpiérrez interpuso el 16 de junio de 2014 el recurso de casación que traslada la decisión definitiva del *caso Moya* a la Suprema Corte de Justicia. “*El imputado, por ahora libre de responsabilidad por la sentencia del TAP, adujo que había sido engañado por la menor de 15 años quien le habría mentado acerca de su edad. Tanto la Fiscalía como el Juez letrado departamental de Cerro Largo actuante, Javier Gandini, habían encontrado múltiples evidencias que implicaban de modo incontrastable al empresario hispano-uruguayo de 75 años. No obstante el Tribunal de Apelaciones, por voto mayoritario de dos de sus tres Ministros, desestimó el fallo del colega y liberó a Moya. Ahora, tras la presentación del recurso de casación, comienzan a correr los plazos legales que pueden determinar que recién sobre fin de año o a comienzos de 2015 se conozca la resolución del máximo órgano que será inapelable*”¹⁷.

Este caso generó varias movilizaciones (plantón frente a la sede del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2º Turno) por parte de organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos de las mujeres y niñas, y acciones concretas como la mesa “Las Fallas de los Fallos”¹⁸ y la “Jornada sobre explotación sexual de adolescentes en Uruguay: la intervención de la justicia” en la Facultad de Derecho¹⁹.

Algunas de las organizaciones como Women’s Link Worldwide y la Cooperativa Mujer Ahora presentaron el 19 de septiembre de 2014 ante la Suprema Corte de Justicia un *amicus curiae* (expresión latina que se traduce como amigo de la corte), definida como “una presentación ante el tribunal donde se tramita un litigio judicial de terceros ajenos a esa disputa que cuenten con un justificado interés en la resolución final del litigio, a fin de ofrecer opiniones consideradas de trascendencia para la sustanciación del proceso en torno a la materia controvertida”²⁰. Fundan su derecho a hacerlo “[A]tendiendo al interés general y a la necesidad de prevenir la explotación sexual de niños y niñas, y a las posibilidades jurídicas que permiten que las Cortes, los Tribunales y en general todos los poderes del Estado cuenten con la perspectiva de la sociedad civil para la resolución de asuntos considerados trascendentales (...) en el proceso que sigue este alto Tribunal por el caso del empresario de Maldonado acusado de explotar sexualmente a una adolescente de 15 años”.

Al cierre de este artículo se publicaba en la sección Información Nacional del diario Búsqueda: “La Suprema Corte de Justicia desestimó la comparecencia de organizaciones sociales en un presunto caso de explotación sexual”, dando entre otros argumentos que no se

¹⁷ Fuente: www.uruguaytransparente.org.uy

¹⁸ Fuente: www.mujerahora.org.uy/content/conversatorio-las-fallas-de-los-fallos

¹⁹ Jornada sobre Explotación Sexual de adolescentes en Uruguay: la intervención de la justicia. Organizado por el Grupo Derecho y Género, 13 de agosto de 2014.

²⁰ Amicus curiae; Women’s Link Worldwide y la Cooperativa Mujer Ahora. 19 de septiembre, 2014.

puede admitir en el proceso penal personas ajenas a las partes porque violenta el principio de igualdad²¹. Lamentamos la respuesta de la Suprema Corte de Justicia, la que muestra desconocimiento y rechazo frente a un recurso que se encuentra legitimado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que se viene aplicando en otras cortes constitucionales como por ejemplo la Corte Constitucional Colombiana y el Tribunal Constitucional Peruano y en instancias regionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH). Hace unos meses el Profesor Francisco J. Rivera Juaristi presentó su trabajo “*The Amicus Curiae in the Inter-American Court of Human Rights (1982-2013)*”²², donde muestra que en 35 años, la Corte IDH recibió aproximadamente 500 *amicus curiae*. La mayoría de ellos fueron presentados en los últimos 10 años. El Profesor Rivera también muestra el tipo de personas u organizaciones que los presentaron, así como su porcentaje aproximado, distribuido en el total de *amicus curiae* presentados ante la Corte IDH en su competencia contenciosa: (i) 58% ONGs de derechos humanos; (ii) 24.5% Instituciones académicas; (iii) 14% Individuos (personas naturales en su capacidad individual); (iv) 3% Gobiernos locales (legisladores, instituciones gubernamentales locales u oficiales de gobierno, instituciones nacionales de derechos humanos, ombudsman o defensores del pueblo, todos del Estado demandado); (v) 0.5% Empresas (de comunicación).

En otro caso, llamado *caso Algorta* ocurrido en julio de 2014, “una joven madre había asfixiado hasta causarle la muerte a su pequeño hijo de tres años. Luego, se supo que esta joven madre desde los nueve años era abusada sexualmente por su padrastro, quién la embarazó cuando ella tenía catorce y nuevamente a los dieciocho. Como producto de esas violaciones nacieron primeramente dos niñas mellizas que hoy tienen siete años, y posteriormente un varón, hoy de tres años de edad. En la actualidad, el hombre de cincuenta y cuatro años, padrastro de la joven y padre de las niñas mellizas, había comenzado a abusar sexualmente de ambas. El sistema de justicia tomó conocimiento de la situación a través de una denuncia de la propia víctima. La respuesta de la Justicia fue citarla a ella, y al denunciado para unos cuantos días después. No sin antes hacer lo que jamás se debe hacer, que es poner en conocimiento al denunciado, mediante indagatoria policial, que la víctima recurrió a solicitar ayuda (...)”²³.

El derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación ha sido consagrado en instrumentos específicos de los sistemas de promoción y protección de los sistemas regional e internacional de los derechos humanos. En este sentido el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH) se basa en la premisa que el acceso a recursos judiciales idóneos y efectivos constituye la primera línea de defensa de los derechos

²¹ Búsqueda, pág. 11; 06/11/14.

²² <http://ssrn.com/abstract=2488073>

²³ Fuente: Morelli, Marina; artículo en blog “El sistema también mata”; 06/07/14.

básicos²⁴. Por ello los Estados que forman parte del SIDH -y que han ratificado Convenciones de Derechos Humanos- tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia contra las mujeres. El deber de los Estados de proveer recursos judiciales no se limita a una disponibilidad formal, estos recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones de derechos humanos denunciados.

Asimismo, el SIDH mediante el *Informe de Acceso a la Justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, constata que existe una gran brecha entre la gravedad del problema y la respuesta judicial. Afirma que una de las deficiencias importantes de los sistemas de justicia de la región para procesar y sancionar los casos de violencia contra las mujeres es la existencia de patrones socioculturales discriminatorios que influyen en la actuación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley porque también ellos están influidos por los patrones socioculturales de discriminación prevalentes en las sociedades americanas. La violencia y la discriminación contra las mujeres todavía son hechos aceptados en nuestras sociedades, lo cual se refleja en la respuesta y el tratamiento de los casos por parte de los funcionarios de la administración de justicia y la policía.

Las sentencias mencionadas en el informe y recogidas por Víctor Abramovich en su artículo, son dos ejemplos del preocupante patrón de impunidad que rige en muchos países americanos para los casos de violencia contra las mujeres, y Uruguay, lamentablemente, está dentro de ellos.

La discriminación de género en las dependencias estatales revictimiza a las mujeres, dejándolas sin ninguna instancia a la que recurrir en búsqueda de un remedio efectivo para situaciones donde incluso la vida está en riesgo, vulnerando su derecho de acceso a la justicia y los artículos 1 y 2 del Código de Conducta para Funcionarios, encargados de hacer cumplir la ley de Naciones Unidas, que establece que los funcionarios en el desempeño de sus deberes “respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas”.

Femicidio por violencia doméstica

Entre el 25 de noviembre de 2012 y el 25 de noviembre de 2013, 27 mujeres fueron asesinadas por sus parejas o ex parejas y otras 7 estuvieron a punto de perder la vida por la misma causa, según datos de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual. El Observatorio de Criminalidad del Ministerio del Interior señaló en ese momento que las cifras del primer semestre de 2013 indicaban un aumento de los delitos respecto al mismo período del año anterior.

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos; *Informe de Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*. OEA; Washington D.C., 2007.

En lo que va de 2014 hasta la fecha²⁵ hay 23 mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas, 13 intentos de homicidios de los cuales no se sabe si sobrevivieron o cuáles fueron las secuelas que les generó la violencia perpetrada contra ellas y 13 casos de asesinatos contra mujeres sin aclarar²⁶. El femicidio causado por la violencia doméstica sigue siendo el que más víctimas cobra año a año. Al decir de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y sus consecuencias, Rashida Manjoo, “No se trata de incidentes aislados que tienen lugar en forma repentina e imprevista, sino más bien del acto último de violencia que tiene lugar en un continuo de violencia. La mujer sometida continuamente a la violencia y que vive en condiciones de discriminación por razones de género y de amenazas está siempre ‘en el pabellón de la muerte, temiendo siempre la ejecución’”²⁷.

Una de estas 23 mujeres asesinadas por su pareja fue la docente de 31 años Noelia Ferraro, oriunda de Cerro Largo. Residía en la ciudad de Fraile Muerto y viajaba para dictar clases de Física en la ciudad de Melo. Tenía dos hijos. Un hacendado de 52 años confesó haberla estrangulado luego de una discusión, después de haber pasado juntos una noche, en una propiedad rural del homicida, situada en Laguna del Junco, y luego haberla enterrado. Indignada, LMC, dice al respecto “Soy oriunda de Cerro Largo pero soy también una mujer del mundo y en todas partes veo cómo esto sucede y sigue su curso voraz de cosecha lóbrega. Aún las mujeres insultan a sus pares llamándolas de prostitutas, la doble moral que en los hombres es pandemia, condena lo mismo que los seduce, los insultos teñidos de escandalosa violencia se escuchan a cada rato, basta que suceda lo mínimo” es que era rapidita, es que claro, andaba con dos, quien sabe si ese embarazo es del hombre con el que está (...)”²⁸.

Cómo no indignarse al constatar que el prejuicio y el estereotipo que se repite y difunde sobre la víctima –reubicada ahora como victimaria- es la causa y la consecuencia de la violencia contra las mujeres, prejuicios y estereotipos que están instalados en nuestra sociedad machista y que socaban cotidianamente el derecho a vivir libres de violencia de todas las mujeres.

Quisiera terminar señalando, en el mismo sentido que lo hace la Relatora Manjoo, reconociendo que si bien Uruguay ha avanzado en políticas públicas para contrarrestar la violencia doméstica, éstas no han dado aún los resultados esperados. Se avanzó normativamente, pero hay una brecha enorme entre norma y realidad. Como vimos, el acceso a la Justicia es insuficiente e incompleto. Manjoo insiste: “En todas las medidas que adopten los Estados para investigar y sancionar actos de violencia, especialmente la preparación, aplicación y evaluación de leyes, políticas y planes nacionales de acción, hay que insistir en un planteamiento integral para prevenir los homicidios por motivos de género”²⁹.

²⁵ 5/11/2014.

²⁶ www.caminos.org.uy

²⁷ A/HRC/20/16, 23 de mayo de 2012.

²⁸ Fuente: LMC; “Una docente ya no dictará más clases”, Caras y Caretas, 21 de octubre de 2014.

²⁹ La negrita es nuestra. A/HRC/20/16, 23 de mayo de 2012

La Relatora Manjoo explicita otros problemas que las feministas han identificado en esta ruta crítica y que también forman parte de la realidad uruguaya: (i) la dificultad de concretar las realidades sociales en reivindicaciones de derechos; (ii) la interpretación estrecha de derechos en un ordenamiento jurídico internacional; (iii) y la prevalencia de estereotipos culturales discriminatorios en la administración de justicia.

Sin embargo, en esta nueva coyuntura Uruguay tiene la oportunidad de optimizar e integrar sus políticas públicas sobre la violencia contra las mujeres, especialmente las referidas a la violencia doméstica. Reconocer a las mujeres como sujetas de derechos implica dotarlas de poder real para ejercerlos y disfrutarlos. Para ello tan solo se requerirá de la voluntad política de priorizar en la agenda pública la prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Una reflexión desde el movimiento afrodescendiente sobre el proceso de institucionalización pública del combate al racismo y la promoción de la equidad étnico-racial: un momento para reacomodarse, impulsar y consolidar las transformaciones alcanzadas

Noelia Maciel¹

Introducción

El presente informe desarrolla una evaluación del proceso de institucionalización pública del combate al racismo y la promoción de la equidad étnico-racial en el Estado uruguayo, focalizando en el análisis de las acciones que se han desarrollado hacia la población afro-uruguaya durante los años 2013-2014. Estos años, sobre todo 2013, constituyen desde el punto de vista político el último año efectivo de gobierno; momento considerado como óptimo para impulsar nuevos proyectos, aterrizar propuestas que hasta el momento eran

¹ Militante del movimiento afrodescendiente. Referente de género de la Coordinadora Nacional Afrodescendiente. Estudiante avanzada de la Lic. en Ciencia Política- Facultad de Ciencias Sociales – UdelaR. Diplomada en Gestión de la Política Pública (TOP- Universidad Nacional del Litoral) y Políticas Públicas: Inclusión Social de la Población Afrodescendiente. (PNUD) Actualmente se desempeña como asistente técnica educativa-territorial de Jóvenes en Red/MIDES. noeliamaciel@gmail.com

meras ideas, corregir lo que no funcionaba bien y afianzar las cosas que sí lo hacían. Era especialmente el año donde se esperaba que aparecieran resultados **positivos** en áreas clave para el desarrollo de la comunidad afrodescendiente. El año 2014, en cambio, es un año dominado por el proceso electoral y en ello también nos centraremos para completar este análisis.

A su vez, en 2014 se cumplieron 10 años de la instalación del primer mecanismo para la promoción de la equidad étnico-racial en el país. El mismo se concretó en el marco del segundo gobierno progresista de la ciudad de Montevideo, donde se instaló la Unidad Temática por los Derechos de las Personas Afrodescendientes (UTDA)²

Otro insumo para el análisis es que este año 2014, es la segunda vez³ en la historia política del país que la temática afrodescendiente se instala -aunque tímidamente- en el sistema político partidario y comienza a consolidar un espacio, que lo voy a denominar como *organización del voto negro*. De esta manera varias figuras afrodescendientes provenientes en general del movimiento negro aparecen en cargos electivos, a pesar que la mayor parte de ellos tenga pocas posibilidades reales de salir electa para ocupar cargos de decisión en diferentes espacios del espectro político nacional. La sola presencia de estas personas afrodescendientes cambia el panorama político nacional y ofrece espacios en el marco de la campaña partidaria, para incorporar estos temas en la agenda política, con intenciones de que sean parte de la agenda pública, y sobre todo, propiciar una disputa en el campo de lo simbólico. Pero si bien está la fuerza de la presencia, no todas estas personas que participan políticamente lo hacen desde un discurso, agenda y método tomados del movimiento negro. Lo que puede conllevar a crear una falsa ilusión de tolerancia e inclusión social de las personas afrodescendientes en la sociedad. Tal es el caso de la Dra. Alicia Esquivel que en la edición del XX de octubre en “Este diario”⁴ sentenció que “es la primera vez en el país que existe una democracia racial”. Desde el movimiento negro, sabemos que este mito traicionero ha servido históricamente a los grupos hegemónicos de las sociedades de América Latina (sobre todo de Brasil) para disimular el racismo en la sociedad, e impedir una efectiva movilización antirracista. Por eso, desde el movimiento negro, la presencia en la política partidaria yace sobre todo en su carácter potencial, de dinamismo y de compromiso político con la historia del movimiento, sus consignas y su agenda de transformación.

² Actualmente este mecanismo sigue funcionando integrando la división de Políticas Sociales del Departamento de Desarrollo Social de la Intendencia de Montevideo y bajo la responsabilidad de Beatriz Santos y la asesoría técnica de Mirta Silva. Contacto: unidadafro@imm.gub.uy

³ El Partido Autóctono Negro que fue una organización política uruguaya cuyo objetivo principal fue la reivindicación de los derechos de la colectividad afrouriaguaya. Fue fundado en 1936 y se disolvió en 1944. Ver Gascue, Álvaro (1988), “Un intento de organización política de la raza negra en Uruguay”. *Hoy es Historia*, número 27, Montevideo. Reid Andrews, George (2011); *Negros en la Nación blanca*. Linardi y Risso. Montevideo, Uruguay.

⁴ Este diario, Año 1, Número 28. Montevideo, 21 de octubre de 2014.

Sabemos que los discursos de armonía racial hegemónicos, por lo general proclamados desde las altas esferas, pueden convertirse rápidamente en instrumentos de inercia política o incluso de represión.

Sin duda, estos hechos constituyen un cambio sustancial -por lo menos a nivel formal- en relación a los derechos de las personas afrodescendientes. Sin embargo, es objeto de este informe poder profundizar y evaluar hasta qué punto estos cambios redundan en una mejora de las condiciones de vida a nivel colectivo y en el ejercicio de una ciudadanía plena de las personas afrodescendientes.

Este período de gobierno, a su vez, se constituye como antesala del Decenio de las Personas Afrodescendientes⁵ que iniciará el 1 de enero de 2015 y finalizará el 31 de diciembre de 2024, con el tema “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”. Entre las principales propuestas del Proyecto de Programa de Acción elaborado por el Grupo de Trabajo de Expertos Sobre los Afrodescendientes de las Naciones Unidas, se incluyen:

“El deber de recopilar información, incluyendo datos desagregados, a fin de aumentar la visibilidad de los afrodescendientes e identificar las desigualdades; Adopción de medidas especiales, incluso acciones afirmativas, para reducir y remediar las disparidades y las desigualdades resultantes de circunstancias históricas; El deber de los Estados de adoptar medidas para implementar el derecho al desarrollo de los afrodescendientes, teniendo en cuenta las condiciones económicas; El compromiso de los Estados de adoptar e implementar leyes, políticas y programas que aseguren una protección efectiva a las personas afrodescendientes sujetas a formas múltiples o agravadas de discriminación por razón de género, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen social, propiedad, nacimiento u otra condición”⁶

Es interesante analizar este período a la luz de todos estos acontecimientos y retos, tomando este escenario como punto de partida para cumplir con el mandato de desarrollo de acciones en el marco del Decenio de las Personas Afrodescendientes; así como la priorización de las acciones hacia la población afrodescendiente como definición política que busque alcanzar la equidad, pero también para aumentar los niveles de bienestar en términos absolutos que posee el país.

Antecedentes

⁵ A/RES/68/237. Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23/12/2013 en el marco de su 68° período de sesiones.

⁶ Documento final de la REUNIÓN REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE SOBRE EL DECENIO DE LOS AFRODESCENDIENTES. (20 y 21/3/ 2014, Brasilia, Brasil)

Durante el primer período de gobierno progresista fue cuando se dio un primer impulso al tema a nivel público, y fue mediante la instalación de Mecanismos de Promoción de la equidad étnico-racial (MER) en diferentes esferas del gobierno. De un período de gobierno a otro se pasa de tener once mecanismos de equidad étnico-racial a sólo tres⁷ (UTDA/IM; Dpto. de Mujeres Afrodescendientes/INMUJERES⁸, Unidad étnico-racial en el MRREE⁹). Los mismos fueron desapareciendo, sobre todo por falta de voluntad política, por la precariedad institucional (jerarquías menores y falta de procesos socio-políticos que acompañen, controlen y exijan rendición de cuentas), la indiferencia hacia la problemática étnico-racial evidenciada a través de los datos estadísticos, la falta de articulación intersectorial orientada hacia un plan estratégico común, y por serias debilidades en relación a la dotación de recursos financieros y humanos que le den sostenibilidad a las acciones desarrolladas en el marco de estas instancias.

-Ley N° 17.677 (2003) sobre incitación al odio, desprecio o violencia o comisión de actos contra determinadas personas sustituyó el artículo 149 bis del Código Penal, especificando condena de 3 a 18 meses de prisión para casos de acciones de carácter axiológico/ideológico, y de 6 a 24 años de prisión para actos de violencia moral o física.

-Instalación en 2007 de la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia prevista en la ley N° 17.817 de 2004.

-Ley N° 18.059, del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial, que da un marco de valoración y difusión a las expresiones culturales afro y la contribución de la población afrodescendiente a la construcción nacional y a la identidad del país (2006).

-Incorporación de forma permanente de la dimensión étnico-racial en la producción de información estadística a nivel oficial (INE- ECH a partir de 2006 y Censo 2011) y desagregación de datos por ascendencia racial.

- Implementación de acciones puntuales de promoción de la equidad étnico-racial: becas

⁷ Durante la mayor parte del gobierno del presidente Mujica hubieron 4 MER. al finalizar el período y con la disolución de la Dirección de DDHH del MEC, desapareció del organigrama la Sección de Promoción y Coordinación de Políticas Públicas de Acción Afirmativa para Afrodescendientes en el MEC.

⁸ Responsable Alicia Esquivel. inmujeresafro@mides.gub.uy

⁹ La Unidad étnico-racial del MRREE tiene como objetivo el asesoramiento y coordinación en materia de política exterior tendiente a ubicar en el plano internacional el tema étnico-racial y de elaborar un plan estratégico para reforzar los vínculos con los países del África Subsahariana y el Caribe. Lo que no necesariamente implica el trabajo directo con la población afro-uruguaya a no ser en lo relativo al seguimiento y elaboración de informes sobre la existencia de leyes, programas y/o implementación de políticas hacia la población afrodescendiente, que aborde el combate a la discriminación racial u otras instancias de derecho a nivel internacional. Su responsable es Romero Rodríguez. romero.rodriguez@mrree.gub.uy

Quijano¹⁰ (2007), creación de la Casa de la Cultura Afrouruguaya (2009), becas de apoyo económico para la finalización de estudios de enseñanza media básica para jóvenes afrodescendientes (2011).

-Incorporación de la dimensión étnico-racial en los Censos Universitarios a partir de 2011.

-Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación. (2009-2012), desarrollado en conjunto entre la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura y la Casa de la Cultura Afrouruguaya. El objetivo de este proyecto era elaborar de forma participativa un plan nacional que promoviera la igualdad de oportunidades y derechos y la no discriminación de la población afrodescendiente, favoreciendo la articulación institucional y la coordinación de políticas públicas¹¹. A pesar de las denuncias públicas realizadas por Asamblea Afrodescendiente y varias organizaciones de derechos humanos, el Estado nunca presentó públicamente lo realizado con este proyecto financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Como forma de disminuir el conflicto suscitado a partir de las denuncias a nivel nacional e internacional (CERD/ONU; CIDH/OEA) por desvíos de fondos en relación a este proyecto, se negoció con la Casa de la Cultura Afrouruguaya la realización de una serie de actividades compensatorias que nada tenían que ver con el objetivo primario del proyecto.

Análisis del período

Mecanismos de promoción de la equidad étnico-racial

Este primer impulso no sólo se dio por la instalación de los MER sino por la presencia, protagonismo, capacidad de incidencia política y control social ejercido por el movimiento afrodescendiente, que desarrolló acciones políticas claves tanto a nivel nacional como internacional para el avance del ejercicio de derechos de las personas afrodescendientes¹².

Varias de esas acciones fueron mencionadas en el Informe SERPAJ 2011. Ya en ese momento alertábamos sobre el repliegue que había provocado en los actores gubernamentales la acción política del movimiento afrodescendiente, incluso en los espacios estatales ocupados por personas afrodescendientes provenientes del movimiento. Ya en ese momento, exigíamos la creación de espacios institucionales de interlocución política, que otorguen poder real, garantizando el derecho a la participación, la transparencia en el proceso de política pública, el acceso a la información y la rendición de cuentas. También exigíamos la necesidad de que los espacios gubernamentales interactuaran con la sociedad civil organizada como forma de reconocimiento al acumulado existente y como forma de propiciar espacios a las personas afrodescendientes para ser sujetos de su propia transformación. En

¹⁰ De acuerdo a lo establecido por el artículo 32 de la Ley 18.046 del 24/10/ 2006 y al Decreto 346/007, se establecen las condiciones del Fondo de Becas "Carlos Quijano" para estudios de Postgrado en instituciones nacionales como extranjeras con prioridad para estudiantes afrodescendientes.

¹¹ Ver Informe 2011 "Derechos Humanos en Uruguay" SERPAJ (págs. 212-221)

¹² Ver: "Derechos Humanos en Uruguay. Informe 2011"; SERPAJ; Montevideo, págs. 212-221.

general desde los espacios gubernamentales se ha trabajado con una visión que deja por fuera del proceso de construcción de políticas públicas a la sociedad civil organizada, no tomándola como un actor relevante en este proceso. Podríamos decir que durante estos dos gobiernos en que se institucionaliza el tema racial, la sociedad civil organizada afrodescendiente ha tenido más bien un rol de soporte técnico-administrativo a la gestión pública que un rol de corresponsabilidad. Si bien se enfatizó en la necesidad de la población afrodescendiente de contar con acciones que promovieran los derechos económicos, sociales y culturales, no se tomó en cuenta la demanda legítima del movimiento afrodescendiente de promoción de sus derechos civiles y políticos, fortaleciendo los espacios asociativos y de organización de la demanda, ni creando las condiciones institucionales para vigilar las conquistas alcanzadas y los canales adecuados, como para darle cabida a la capacidad de propuesta que la sociedad civil organizada siempre ha poseído. Esto ha hecho, que en el último período de gobierno se haya perdido la cercanía existente que permitía relevar y dar respuesta de mejor forma a las necesidades sentidas y demandas de la población afrodescendiente.

Suponemos que esta situación se debe a que las instancias gubernamentales se abocaron más hacia dentro -con una visión de arriba hacia abajo- procurando generar las condiciones que hicieran posible la transversalización de la dimensión étnico-racial en las políticas públicas. Esta opción política requirió de una focalización del trabajo más en las personas blancas que en la población afrodescendiente. Como ejemplo de ello podemos mencionar dos casos: uno, el grupo de trabajo por la equidad étnico-racial en la educación pública, que trabaja en la incorporación transversal de la perspectiva de género y étnico-racial en el sistema educativo; y el otro, la existencia del Diplomado de Afrodescendencia y Políticas Públicas de Equidad que comenzó a implementarse en 2013. Ambas iniciativas, se enfocan en personas que poseen nivel terciario, que en la comunidad afrodescendiente sólo lo tiene el 7%, es decir 10% por debajo del resto de la población.

Se puede argumentar que son etapas del proceso, pero sin duda esta decisión estratégica tiene costos políticos y sobre todo consecuencias muy importantes para la población afrodescendiente ya que al estar alejados mayoritariamente de los nuevos marcos de interpretación de la realidad social/racial y no apropiarse de las herramientas necesarias para constituirse en sujeto político, en sujeto de derechos específicos capaz de capitalizar las acciones desarrolladas a su favor, termina colocando a la mayoría de la población afrodescendientes como meros objetos de las políticas.

Decimos esto, a pesar de la existencia de *QUILOMBO*, un espacio que promueve la Dirección Nacional de Políticas Sociales del MIDES, que se parece más a un espacio asambleario o a un seminario que a un espacio para la toma de decisiones.

Producción de información estadística y datos desagregados por ascendencia racial

En 2011 se incorpora la dimensión étnico-racial en el Censo de Población como parte de las respuestas del gobierno a una de las demandas históricas del movimiento afrodescendiente por su reconocimiento y visibilización. Sin embargo, dicha incorporación se desarrolló en el absoluto silencio, sin una sensibilización a la población de lo que ello significaba y de la importancia de la incorporación de esta dimensión para la producción de información estadística. El Censo arrojó que “...las personas afrodescendientes son, desde el punto de vista cuantitativo, la principal minoría étnico-racial del país; 8,1% de la población total con información relevada declara ascendencia afro y 4,8% la considera su ascendencia principal. (...)” También afirma que “los departamentos y zonas donde hay mayor concentración de población afrodescendiente coinciden con las regiones en las que los indicadores de desarrollo humano alcanzan valores más bajos. (...) Además, se confirma el diagnóstico alcanzado por estudios previos: los afrodescendientes presentan sistemáticamente peores desempeños y condiciones de vida que el resto de la población uruguaya. (...) sin excepciones, en todo el territorio nacional: los afrodescendientes están sobrerrepresentados en los estratos más desfavorecidos de los 19 departamentos. No se registra un solo departamento en el que se observe paridad de condiciones socioeconómicas entre la población afrodescendiente y no afrodescendiente, solo puede decirse que hay departamentos en los que las brechas son de menor magnitud. (...) Los afrodescendientes con al menos una NBI representan el 51,3% del total de personas con esta ascendencia, diecinueve puntos porcentuales por encima del porcentaje de personas con NBI entre la población no afrodescendiente (32,2%). La proporción de afrodescendientes que vive en hogares con dos o más carencias críticas duplica el valor observado entre los no afrodescendientes. Las necesidades básicas con mayor nivel de insatisfacción en la población afro son las relativas al confort (37,1%), la vivienda (25,8%) y la educación (14,5%), seguidas por el saneamiento (9,1%) y el acceso al agua potable (6,5%). (...) En síntesis, la población afrodescendiente presenta peores desempeños en todas las dimensiones que componen el indicador de NBI.”¹³

Por otro lado, y como necesidad vinculada a la producción de información, se requiere la construcción de indicadores y líneas de base que permitan medir, realizar un seguimiento de las acciones que se realizan por los espacios gubernamentales y fundamentalmente que permitan medir los impactos de éstas en las personas afrodescendientes. En general, las rendiciones de cuentas que se hacen son un informe descriptivo y una enumeración de las acciones realizadas, sin un análisis que dé cuenta de la efectividad de las mismas a partir de los datos que se podrían extraer de los indicadores.

Adopción de medidas especiales, específicamente de acciones afirmativas

“Las desigualdades entre afrodescendientes y el resto de la población uruguaya tienen una

¹³ Atlas Socio-demográfico y de la del Uruguay. “La población afro-uruguaya en el Censo 2011”.

de sus manifestaciones más visibles en el terreno de la participación y el desempeño educativo: los afrodescendientes presentan mayores tasas de analfabetismo a las del resto de la población en todos los departamentos del país: dos de cada tres jóvenes afrodescendientes de 18 años dejaron de asistir a la educación formal y la participación de los jóvenes afrodescendientes en la educación terciaria es sensiblemente menor a la de la población no afrodescendiente.

Como consecuencia de su entrada a edades más jóvenes y su permanencia hasta edades más tardías en el mercado de empleo, la población afrodescendiente presenta tasas de actividad superiores a las del resto de la población. Sin embargo, la tasa de desempleo es mayor entre la población afrodescendiente, particularmente en el caso de las mujeres, entre las que el indicador alcanza el 12%, cuatro puntos porcentuales más que las mujeres no afrodescendientes (8,4%) y cuatro veces mayor que los varones no afrodescendientes (4,3%)”¹⁴.

Uno de los mayores logros de este gobierno, fue la promulgación de la Ley N° 19.122 en 2013 “como mecanismo de obligatoriedad institucional en busca de la reducción de las brechas existentes y de garantizar equidad; y la inclusión de la dimensión étnico-racial como una categoría de análisis para enfocar la situación de la población afrodescendiente, particularmente la de las mujeres afrodescendientes”¹⁵. A su vez, se conformó una comisión interinstitucional para su reglamentación, donde deberían haber participado organizaciones de la sociedad civil afrodescendiente, según lo establecido en el artículo 12: “(...)El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley en consulta con la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, así como con los actores vinculados a la colectividad afrodescendiente”. A esta instancia las organizaciones afrodescendientes fueron convocadas sólo una vez, de forma arbitraria y con el trabajo ya realizado, de manera que la presencia de la sociedad civil organizada afrodescendiente fue nominal y como para cubrir una formalidad; no fue una participación sustantiva como la ley establece. En 2014 se promulgó el Decreto N° 144/014 que reglamenta la ley con una casi nula participación y aportes de la sociedad civil organizada afrodescendiente. El Decreto N° 144/014 determina la creación de un consejo consultivo: “La Comisión contará con un Consejo Consultivo, que estará integrado por tres representantes de organizaciones y redes de la sociedad civil. Por cada uno de los representantes titulares se designará un suplente. Los mencionados representantes deberán integrar organizaciones de afrodescendientes de segundo grado, alcance nacional y con probada competencia en la temática. Tanto los titulares como los suplentes serán designados por el Poder Ejecutivo, a partir de las propuestas que formulen las referidas organizaciones. Su mandato tendrá una duración de dos años contados a partir de su designación.”

Nos preocupa que no se establezcan claramente cuáles serán los criterios de designación de los espacios de participación, dado que esta situación puede desembocar en elec-

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Consejo Nacional de Políticas Sociales; *De la equidad hacia la igualdad. Las políticas sociales del gobierno nacional en el período 2010 – 2014*. Montevideo, octubre de 2014.

ciones arbitrarias. Creemos que se deben establecer formas transparentes y con criterios claros y competitivos de manera de promover la mayor participación con una diversidad de actores que sean representantes de la pluralidad existentes en el movimiento afrodescendiente a nivel nacional. Como sociedad civil organizada, demandamos ser partícipes en la definición de criterios de participación para garantizar que sean criterios pertinentes, accesibles, asequibles y que tengan en cuenta la equidad de género, generacional y territorial.

Impulsar marcos de protección efectiva para las personas afrodescendientes, sujetas a formas múltiples y agravadas de discriminación

La Comisión Honoraria contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia establecida en marzo de 2007 mediante la Ley N° 17.817, ha recibido 171 denuncias desde su surgimiento y es el único organismo competente para recibir denuncias sobre estos casos.

La discriminación racial a personas afrodescendientes representa el 45,02% de las denuncias, el 2,3% son por antisemitismo y el 1,1% por discriminación a indígenas. A la discriminación racial, le sigue la exclusión por orientación sexual, que llega a un 22,3% de las denuncias, seguida por la discriminación por discapacidad con un 13,5%.

El hecho más notorio en relación a la discriminación racial fue la agresión a la activista Tania Ramírez¹⁶ la que dejó en evidencia la falta de mecanismos para castigar estas agresiones, la inexistencia de servicios especializados en la temática para el abordaje legal, así como la falta de apoyo psico-social a las víctimas, mostrando además que la única respuesta que se ofrece a estos actos es la judicialización de los mismos. Sigue pendiente como demanda sustancial, que los actos de discriminación racial sean catalogados como crimen y que puedan por lo tanto ser imputados como delito en el ámbito penal.

Un gran deber que constatamos en las líneas estratégicas establecidas por el Grupo de Trabajo de Expertos sobre Afrodescendientes de Naciones Unidas en el marco del Decenio de las Personas Afrodescendientes es que **no promueva el desarrollo de la comunidad afro-uruguaya, con énfasis en la mejora de sus condiciones económicas**. Esta área debe ser explorada y sobre todo aprovechar los activos culturales que posee la comunidad afro-uruguaya para que puedan ser capitalizados de forma económica, jerarquizando su presencia y divulgación a nivel de las políticas culturales.

La organización del voto negro y el movimiento negro

La partidocracia uruguaya¹⁷ ha llevado a que el movimiento negro en el marco de la

¹⁶ Ver: http://180.com.uy/articulo/31310_Resolucion-judicial-en-el-caso-de-la-agresion-a-Tania-Ramirez

¹⁷ Definida como aquella forma del Estado en que las oligarquías partidistas asumen la soberanía efectiva; término utilizado para definir al sistema político cuyos actores principales y únicos del panorama son los grandes partidos políticos.

Declaración y el Plan de Acción de Durban (2001) establezca como estrategia política el abordaje al sistema político, a partir de la inserción en la política partidaria como forma de llegar a instancias de gobierno y de esa manera canalizar la agenda del movimiento afrodescendiente.

Este abordaje se realizó por primera vez en el período 2004 – 2005, desde *Organizaciones Mundo Afro*. En ese momento el movimiento afrodescendiente estaba más centralizado que en el momento actual en el que nos encontramos con un movimiento mucho más diversificado, por lo menos con muchos más centros de poder, si se entiende como esto a las personas dirigentes de las diferentes organizaciones y/o grupos que conforman la sociedad civil afrodescendiente. Esta diversificación, no habla de una fragmentación, sino de una experiencia de asociación más plural y que requiere de mayores niveles de madurez política para poder coordinar acciones, articular perspectivas y negociar posiciones. Un ejemplo de esta descripción es el proceso que se viene dando desde la Coordinadora Nacional Afrodescendiente. La Coordinadora Nacional de Asociaciones, Grupos Organizados y Militantes independientes afrodescendientes se consolida y da su comienzo formal a partir de setiembre de 2013. La misma se constituye como resultado de un proceso de trabajo comunitario que inicia en 2011 en el marco del “Año Internacional de las Personas Afrodescendientes”¹⁸, y de diálogo y debate sobre la comunidad afrodescendiente, que promovió *la Organización Social Salvador* y tuvo como principal resultado la realización de un mapeo de los avances, retrocesos y necesidades/demandas que surgen de la participación efectiva en la lucha contra el racismo y por los derechos de la comunidad afro-uruguaya. La Coordinadora Nacional Afrodescendiente defiende vehementemente la organización, el trabajo colectivo, la responsabilidad, la participación autónoma, plural, solidaria y horizontal, que se constituye hoy como una herramienta innovadora del movimiento social afro. En 2012 se realiza la “1ra. Asamblea Nacional de Militantes y Organizaciones Afrodescendientes del Uruguay” en pro del trabajo para la incidencia y la concreción de una planificación estratégica y prospectiva sobre las metas que en los próximos 10 años debe fijarse el movimiento afrodescendiente en Uruguay.

Este proceso se caracteriza por la articulación política, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada afro-uruguaya, la valorización de lo local, la promoción del trabajo comunitario a nivel de base y la especialización en diferentes temáticas para la complementariedad de acciones que emanen de una agenda integral de combate al racismo y la promoción del desarrollo de la comunidad afro-uruguaya, incorporando los enfoques de género y generacional.

¹⁸ Se establece con el objeto de fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes en relación con el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles, y políticos, su participación e inclusión en todas las esferas de la sociedad y la promoción de un mayor respeto y conocimiento de la diversidad, su herencia y su cultura. Resolución 64/169 aprobada el 18 de diciembre de 2009 por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/64/439/Add.2 (Part II).

Así como este proceso, existen otras organizaciones y colectivos afrodescendientes con diversos objetivos y líneas de trabajo, que interpretan la realidad de la comunidad afrodescendiente de distintas formas. En definitiva, diversos actores políticos que sumados a los ya largamente reconocidos, conforman un nuevo escenario socio-político afrodescendiente.

Esta nueva realidad supone que el abordaje al sistema político partidario se haga de forma diversificada también y creemos que esa forma es legítima mientras respete la agenda del movimiento afrodescendiente y sus representantes no se transforman en meros símbolos de una inclusión que aún no existe. Este abordaje a los partidos políticos no debe olvidar que estas estructuras practican el racismo institucional y/o reproducen el racismo existente en la sociedad. Por tanto, posicionarse con una identidad política como afrodescendiente a la interna de los partidos políticos, permitirá no contentarse con apenas algunos cargos sin que ello signifique cuotas de poder para canalizar las demandas de la mayoría de la población afrodescendiente y utilizar el aparato estatal en función de las mismas para a través de la distribución de recursos materiales como simbólicos transformar la realidad de desventaja que aún persiste en la comunidad afro-uruguaya.

Para los liderazgos del movimiento que optan por abordar al sistema partidario, implica también desarrollar la capacidad de exigir, de reivindicar la incorporación de nuestras demandas históricas como condición al apoyo a tal o cual opción política.

Finalmente, queremos decir que debemos mantenernos altivos/as como militantes afrodescendientes, como militantes negros/as a pesar de las transformaciones de los escenarios y preguntarnos: ¿somos militantes negros o el lado negro de la militancia?; ¿somos políticos/as negros/as o negros/as políticos/as?; ¿somos todo o parte del todo?; ¿sustantivos o adjetivos?; ¿sujetos o predicados? ¿Aceptamos ser sólo los y las negras, predicados, coadyuvantes, ciudadanos de segunda y por tanto que recaiga sobre nuestros hombros la responsabilidad por la superación del legado de la esclavitud? ¿O queremos, democráticamente, construir puentes con todos y todas las personas – sin importar su raza, credo, origen o posición- entendiendo de que el racismo es una patología social que al admitir la existencia de razas, reniega de la única verdad científicamente comprobada, de que todos las personas pertenecen a una misma raza -la raza humana – y que la exclusión es la antítesis de la justicia y del derecho?

La tarea militante lejos de ser tranquila, muy al contrario, está permeada de dolores, procesos, persecuciones, incomprensiones, sufrimientos y desasosiegos, que podemos denominar con muchos nombres pero que sólo nos pone a prueba y nos muestra nuestra capacidad de resiliencia y transformación. El ser negro/a o afrodescendiente es una posición política; por eso seguimos con tarea mientras sea necesario. Como dice Boaventura de Souza Santos: *“luchar por la igualdad siempre que las diferencias nos discriminen, luchar por las diferencias siempre que la igualdad nos descaracterice”*.

Del discurso de la “extinción” al autorreconocimiento: empoderamiento y visibilización de los charrúas en el Uruguay

Consejo de la
Nación Charrúa

En Uruguay la situación respecto a su población indígena es un tanto peculiar. El Estado uruguayo fue establecido en base a un genocidio, el Genocidio del Pueblo Charrúa, perpetrado por el primer gobierno uruguayo entre 1831 y 1834, pero que aún no ha sido reconocido como tal¹. Los sobrevivientes de estas masacres fueron trasladados forzosamente y luego fueron separados entre sí, arrancándoles los hijos a las madres para entregárselos a los hacendados como sirvientes.

Actualmente las organizaciones indígenas del Uruguay se encuentran en un proceso de recuperación de su cultura y de fortalecimiento de su identidad, derrumbando la representación simbólica de la extinción. El Consejo de la Nación Charrúa – CONACHA, fue fundado el 25 de junio de 2005 y actualmente es la única organización indígena de carácter nacional en nuestro país. Está integrado por ocho organizaciones y comunidades indígenas de diferentes puntos del país².

Situación actual de la población indígena en el Uruguay

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, los resultados del Censo Nacional 2011 establecen que un 5% de la población uruguaya declaró tener ascendencia indígena, mientras que un 2,4 % se autoidentificó con la ascendencia indígena como su principal ascendencia. Los departamentos con mayor cantidad de personas con ascendencia indígena

¹ Uruguay reconoce el genocidio judío y el armenio pero no reconoce sus propios genocidios como se ve en el difícil reconocimiento de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante la Dictadura Militar (1973-1985) y en el no reconocimiento aún de los crímenes de lesa humanidad cometidos contra el Pueblo Charrúa.

² Las organizaciones integrantes del CO.NA.CHA. son: Asociación de Descendientes de la Nación Charrúa-ADENCH (centro de Montevideo), Comunidad Charrúa Basquadé Inchalá (barrio La Teja, Montevideo), Grupo Pirí (ciudad de Tarariras, Departamento de Colonia), Grupo Timbó Guazú (grupo de jóvenes charrúas de la ciudad de Tarariras), Agrupación Queguay Charrúa- AQUECHA (zona de Salsipuedes, departamento de Paysandú), Comunidad Charrúa Inchalá Guidaí (ciudad de Guichón, departamento de Paysandú), el Grupo Olimar Pirí (departamento de Treinta y Tres) y la Unión de Mujeres del Pueblo Charrúa-UMPCHA (organización de mujeres charrúas del Uruguay y de la Argentina).

son: Tacuarembó con un 8% y Salto con un 6%³.

La especial situación de sometimiento e invisibilización de los pueblos indígenas de nuestro país por parte del Estado uruguayo durante más de ciento cincuenta años, unido a la negligencia de éste para modificar esta situación y las diferentes formas de racismo y discriminación a que fueron sometidos desde la colonia, ha provocado que la población indígena actual del Uruguay sea una población empobrecida, sin acceso a tierras y con poco nivel de educación. Esto lo confirman los resultados del Censo Nacional 2011, cuyas cifras dan cuenta de un correlato entre los departamentos con mayor población indígena y los departamentos con mayor índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), como lo son Tacuarembó, Salto y Rivera.

Si se analiza más específicamente la desigualdad por etnia, ésta resulta más evidente, como lo expresa el *Atlas Socio-Demográfico y de la Desigualdad del Uruguay*: “La población afrodescendiente que reside en hogares que tienen al menos una NBI alcanza el 51,3%, la población indígena en esta situación es el 36,2%, la asiática o amarilla el 35,6% y la población blanca el 31,9%”, lo cual demuestra la situación desfavorable de las minorías étnico-raciales respecto a la población blanca.

Según el último informe de la CEPAL sobre pueblos indígenas, Panamá y Uruguay son los países de América Latina donde más indígenas emigran del campo hacia las ciudades. La carencia de políticas públicas agropecuarias específicas hacia la población indígena, además de ciertas políticas públicas de desarrollo es lo que provoca este fenómeno. En lo referente a la educación, según este informe, al comparar las cifras se obtiene que la diferencia entre el nivel de deserción escolar entre los jóvenes indígenas y el resto de la población en nuestro país es bastante alta. En el caso de jóvenes indígenas urbanos la diferencia es de más de 10% y en el caso de los jóvenes indígenas de zonas rurales la diferencia es de más de un 20%, siendo particularmente crítica la situación de los adolescentes varones indígenas, ya que menos del 5% terminan la secundaria⁴.

En lo que respecta a la normativa internacional, Uruguay ha votado la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* y ha suscrito y ratificado importantes tratados internacionales de protección de los derechos humanos, pero aún tiene pendiente la ratificación del *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.

No existe en la Constitución uruguayo un reconocimiento de la preexistencia étnica y cultural ni de la existencia actual de los pueblos indígenas en el territorio del país, ni tampoco se reconoce en ella el carácter multiétnico de su población actual. No figuran en ella ninguno de los derechos colectivos de los pueblos indígenas (autonomía, libre deter-

minación, territorio, cultura), ni tampoco el derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios. Tampoco existen en el país, instituciones ni políticas públicas específicas sobre pueblos indígenas.

El informe institucional “Hacia un Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación: mecanismos de discriminación con bases étnicas”⁵, que fue parte de la fase diagnóstica del “Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación”, realizado en 2011 por el Ministerio de Educación y Cultura titulado, recoge nuestras demandas. Dicho informe afirma que el Estado no ha asumido el reconocimiento de la responsabilidad en el genocidio a la población charrúa, a la vez que recomienda la ratificación del Convenio 169 de la OIT y la creación de una Secretaría de Asuntos Indígenas. Lamentablemente el Estado aún no ha dado muestras de avances en dicho plan.

Nuestra lucha y los avances alcanzados en el período 2013- 2014

Uno de los objetivos primordiales que se ha trazado el CONACHA es lograr que Uruguay ratifique el Convenio 169 de la OIT, y la primera medida respecto a este fin fue presentar un petitorio al Estado en julio de 2005. Pero es desde el año 2012 que el CONACHA está llevando a cabo un Plan de Acción con medidas proactivas hacia la ratificación del Convenio 169. Una de estas medidas es la visibilización en los espacios internacionales de esta demanda, habiendo presentado el petitorio de ratificación del Convenio 169 de la OIT al Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas en dos oportunidades; la última de ellas, en mayo de 2013.

Asimismo, en junio de 2013 el CONACHA presentó ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, un informe de seguimiento de las recomendaciones sobre pueblos indígenas realizadas al Uruguay en oportunidad del primer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU), en 2009. En enero de 2014 una representante del CONACHA asistió al 18° *Período de Sesiones del Grupo de Trabajo del EPU de Uruguay*, logrando con el cabildeo efectuado allí, que cinco países recomendaran a Uruguay la ratificación del Convenio 169 de la OIT⁶. El CONACHA actualmente está dando seguimiento a estas recomendaciones.

También en julio de 2013, el CONACHA participó en el *Sexto período de sesiones del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* de las Naciones Unidas, realizado en Ginebra. A través de su representante realizó una intervención en la que exigió al Estado uruguayo la pronta ratificación del Convenio 169 y el reconocimiento de sus pueblos indígenas.

⁵ Redactado por la antropóloga Pilar Uriarte Bálamo para el Ministerio de Educación y Cultura.

⁶ Bolivia, Venezuela, Uzbekistán y Gabón fueron los cuatro países que recomendaron la ratificación del Convenio 169. Nicaragua por su parte lo hizo en forma implícita. Datos extraídos de: <http://acnudh.org/paises/uruguay/>

³ Datos del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA- INE. Extraído de: <http://www.ine.gub.uy/censos2011/index.html>

⁴ CEPAL. 2014; *Los Pueblos Indígenas en América Latina*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.

A nivel nacional, en 2013, nuestra organización participó en las dos Asambleas Nacionales de Derechos Humanos convocadas por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). En ambas asambleas se planteó la necesidad de la ratificación e implementación del Convenio 169 de la OIT como también la denuncia de las situaciones de vulnerabilidad social de la población indígena. En ese mismo año, a través de su representante, el CONACHA presentó el petitorio de ratificación del Convenio 169 de la OIT al Presidente de la República, José Mujica, durante su visita a la ciudad de Bilbao, España. Con esta acción se logró la firma del Canciller Luis Almagro a favor de su ratificación. Sin embargo, hace ya más de dos años que este petitorio está detenido en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el que no se ha expedido al respecto aún, por temor a posteriores reclamos territoriales. Esto implica un obstáculo en el proceso, pues es desde dicho ministerio que se debe remitir al Parlamento, el proyecto de ratificación ya que se trata de un instrumento internacional de protección de los derechos humanos.

En los meses de abril de 2013 y de 2014, respectivamente, en el marco del “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”⁷ nuestra organización llevó a cabo una conferencia y un foro sobre el tema de la situación de las comunidades indígenas de nuestro país. El foro “Convenio 169: avances hacia su Implementación en el Uruguay” realizado en 2014, contó con la presencia como expositores, de autoridades de la INDDHH, del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), del Departamento de Antropología Social de la Universidad de la República, del Instituto de Derechos Humanos de Chile y del Fondo Indígena. En dicha instancia el Director de Políticas Públicas del MIDES, Andrés Scagliola, se comprometió a impulsar la ratificación del Convenio 169 en nuestro país, mientras que los representantes de las demás instituciones nacionales dieron también el respaldo institucional.

Cabe señalar como un avance que, desde junio de 2014, una referente del movimiento indígena nacional pasó a formar parte de la Unidad Étnico Racial de la Cancillería, como Asesora en Asuntos Indígenas, siendo éste el primer caso de una persona indígena participando en un ministerio de nuestro país.

Como consecuencia de esto, durante la *Conferencia Mundial sobre Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas*, realizada en setiembre de 2014, el Canciller de la República, Luis Almagro pidió perdón en nombre del Estado y del pueblo uruguayo por el “exterminio” de los pueblos indígenas⁸, así como también se comprometió a impulsar la ratificación del

⁷ La Ley N° 18.589 aprobada en setiembre de 2009 declara al 11 de abril como “Día de la Nación Charrúa y de la Identidad Indígena”, en conmemoración al genocidio cometido contra el Pueblo Charrúa el 11 de abril de 1831.

⁸ Uruguay rindió su primer Examen Periódico, en la 11ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, que tuvo lugar el 11 de mayo de 2009. La delegación de Uruguay estuvo encabezada por el Sr. Gonzalo Fernández, entonces Ministro de Relaciones Exteriores, quien en su declaración de apertura en ocasión de dicha sesión, reconoció que “en los inicios de nuestra República los indios de mi país sufrieron un genocidio”, en relación al genocidio perpetrado contra la población charrúa en 1831.

Convenio 169 de la OIT. Posteriormente en una actividad sobre las temáticas indígena y afro-descendiente, realizada en Montevideo, el Canciller Luis Almagro reconoció el error de haber utilizado la palabra “exterminio” -cuyo uso continúa reproduciendo la invisibilización de los pueblos indígenas y la idea de “país sin indios”-, sustituyéndola por “genocidio”. Vale destacar que estas declaraciones del Canciller son relevantes en cuanto a que el pedido de perdón se realizó en presencia de los colectivos charrúas.

La ratificación del Convenio parece inminente, lo cual nos depara nuevos desafíos.

Ley de Matrimonio Igualitario: de impulsos y frenos

El 3 de mayo de 2013 se promulgó la ley 19.075, denominada Ley de Matrimonio Igualitario.

Se reformaron –a través de dicha ley- varias disposiciones del Código civil, habilitando entre otras cosas, el matrimonio entre personas del mismo sexo. El Uruguay se convirtió así en el segundo país de América Latina, después de la Argentina, en legalizar el matrimonio de personas del mismo sexo y el duodécimo Estado en el mundo que aprueba la medida.

Otra de las modificaciones realizadas por la ley es que cambia la edad mínima para contraer matrimonio, que pasa a ser 16 años para todos, mientras que antes las mujeres podían casarse a los 12 años y los varones a los 14.

Al poco tiempo, se aprobó la ley 19.119, donde se modifican algunas disposiciones de la ley 19.075. Según la exposición de motivos, las correcciones apuntan a mejorar “*algunos errores de tipografía y otros de referencia*”, con la intención de “*mejorar la norma tanto en su aspecto formal, como en su estructura y contenido*”. A su vez, se introducen modificaciones en “*las formas de reconocimiento de los hijos, ya que desde la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) se arrastraba una omisión que puede poner en riesgo el derecho a la identidad de niños y adolescentes*”.¹

La conquista del derecho al matrimonio igualitario ha sido celebrado por las organizaciones sociales que han luchado en contra de la discriminación por orientación sexual, pero de todas formas, hay voces que reclaman la profundización de la ley, como la Asociación de Familias LGTB y Homoparentales del Uruguay quienes piden la aprobación de ins-

¹ Radio El Espectador, 2 de julio de 2013. Ver: <http://www.espectador.com/politica/268278/matrimonio-igualitario-senado-aprobo-modificaciones>

trumentos que le permitan a los extranjeros casarse en Uruguay sin la “necesidad de largas esperas y burocráticos trámites”.²

Los avances registrados en materia de los derechos a la diversidad, han tenido como contrapartida la suspensión de la distribución y utilización de la “Guía Didáctica de Educación y Diversidad Sexual”³, elaborada por el Colectivo Ovejas Negras, para el Instituto de las Mujeres del Mides; la Red de Género y el Programa de Educación sexual de la ANEP, y que se distribuiría a los docentes y maestros de los centros educativos públicos.

Según declaraciones a la prensa del Consejero de la ANEP, Daniel Corbo, “*todos los miembros del consejo de la ANEP entendieron necesario ponerle freno a la distribución del documento, hasta conocer bien los contenidos y que se realice un informe técnico que lo avale*”.⁴

El colectivo Ovejas Negras emitió un comunicado donde indica que las guías “ *fueron elaboradas con la participación de todos los equipos técnicos que trabajan temas de género, sexualidad y derechos humanos en la ANEP, el Consejo [Directivo Central, Codicen, de la ANEP] -cediendo a las presiones de la Iglesia y el Partido Nacional- decidió pedir informes.*” Asimismo expresan el deseo de que el Codicen “*esté a la altura de los cambios legislativos del país*”, ya que “*de lo contrario, corremos el peligro de que se instale la paradoja del respeto (e incluso la celebración) de la diversidad en el discurso pero no en el sistema educativo, donde todo empieza*”.⁵

² Diario El País, 29 de abril de 2014. Ver: <http://www.elpais.com.uy/informacion/reclaman-profundizar-ley-matrimonio-igualitario.html>

³ Texto de la Guía en https://drive.google.com/file/d/0B3xksL_pufurME00ck41NVdsRVk/view.

⁴ Diario El País, 6 de noviembre de 2014. Ver: <http://www.elpais.com.uy/informacion/codicen-frena-guia-educacion-sexual.html>

⁵ La Diaria, 17 de noviembre de 2014. Ver: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/11/presiones-y-procedimientos/>

Situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Uruguay

Hendrina Roodenburg y
Margarita Navarrete¹

Durante 2013 y 2014 se continuó promoviendo los cambios en las políticas públicas respecto a los derechos de las personas migrantes, destacándose el rol protagónico de la sociedad civil que ha puesto en la agenda desde hace años demandas que encuentran eco en el Estado. A continuación mencionaremos en los distintos planos los cambios y faltantes más significativos: normativos, institucionales, sociales. La presentación de Uruguay ante el Comité de Trabajadores Migrantes y sus Familiares en abril de 2014 dio cuenta de muchos de ellos.

Cambios normativos

Se aprobó la ley N° 19.254², que modifica los artículos 27 y 33 de la ley 18.250 (ley de Migración). Facilita la residencia permanente en Uruguay a los nacionales del MERCOSUR, estados parte y estados asociados, así como familiares de uruguayos de origen extranjero que desean vivir en Uruguay de forma definitiva. Entre las ventajas que se destacan de esta ley, las principales son: que el trámite se realiza en un plazo breve, pudiéndose iniciar en el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) o en las oficinas consulares en el exterior, y está en la línea de facilitar la residencia en el país. Como estas oficinas se encuentran en el MRREE tendrán como consecuencia un descongestionamiento y por tanto aceleramiento de las gestiones en las oficinas de migraciones del Ministerio del interior.

A partir de enero de 2013 se aplica el artículo 120 de la ley N° 18.996 (ley de rendición de cuentas) que reconoce el repatrio, es decir el retorno al país costado por el gobierno, en ciertos casos. “*El repatrio es el beneficio que el Estado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, concede a todo nacional o ciudadano legal uruguayo, para que, -por razones debidamente justificadas de enfermedad, situación de vulnerabilidad social, violencia basada en género, incluyendo las víctimas de trata de personas y violencia doméstica, u otros motivos graves que impidan al individuo regresar por sus propios medios-, retornen al territorio de la*

¹ Hendrina Roodenburg es Presidenta de *Idas y Vueltas*, Asociación de familiares y amigos de migrantes. Margarita Navarrete es Directora del *Observatorio de Políticas Públicas de derechos humanos en el Mercosur*. Ambas organizaciones integran la Red de Apoyo al Migrante y el Consejo Consultivo Asesor de Migración.

² Ley N° 19.254 de 28 de agosto de 2014, información disponible en <http://www.mrree.gub.uy>

República desde cualquier Estado o territorio extranjero donde resida en forma transitoria o definitiva. El repatrio, si así fuera solicitado, incluirá al núcleo familiar del solicitante, independientemente de la nacionalidad de los integrantes del mismo.”

Ciudadanos uruguayos afectados por la crisis económica han sido repatriados, a menudo en situación de vulnerabilidad importante. En muchas oportunidades es la sociedad civil la que ha colaborado para que la reinserción sea lo menos traumática posible. Se hace necesario promover la producción de informes de acompañamiento a estas personas para conocer su situación actual, así como como es necesario que se publiquen datos sobre el tema.

En la ley N° 19.149 (ley de rendición de cuentas) se incorporó a partir de enero de 2014, que la cédula de identidad podrá ser tramitada en el exterior a través de las oficinas consulares. A la vez, se modifica la ley 18.250 respecto a la integración de la Junta Nacional de Migración (se agrega un delegado de Presidencia de la República y otro del Ministerio de Desarrollo Social), cuya presidencia queda fija en el Ministerio de Relaciones Exteriores (anteriormente era rotativa junto a los Ministerios del Interior y de Trabajo y Seguridad Social), creándose el cargo de una secretaría ejecutiva para la misma.

Desde julio de 2014 se introdujo el visado para el ingreso y salida entre República Dominicana y Uruguay. Las organizaciones de la sociedad civil manifestaron en distintos ámbitos su rechazo a esta medida, entendiéndola que es discriminatoria, limita el derecho a migrar, y fomenta la actuación de “intermediadores” en el país de origen.

El 19 de agosto de 2014, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió una Opinión Consultiva sobre “derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional” (OC-21). Esta opinión consultiva había sido una iniciativa de los estados parte del Mercosur en 2011, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El documento es muy importante por la integración normativa que realiza la Corte IDH, brindando una respuesta acerca de cuáles deben ser las obligaciones de los estados para la protección de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes migrantes, ya sea que viajen solos o acompañados. Esta OC-21 establece obligaciones de los estados a tener en cuenta en su legislación interna, así como en sus prácticas administrativas.

Informe país ante el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

En abril de 2014, el Comité aprobó las observaciones finales³ al primer informe presentado por el Estado uruguayo en cumplimiento de la Convención sobre derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. También participaron en el proceso el Consejo

³ Documento accesible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CMW/C/URY/CO/1&Lang=Sp

Consultivo Asesor de Migración -integrado por organizaciones de migrantes y de derechos humanos- quienes realizaron un aporte en conjunto ante el Comité. También la Institución Nacional de Derechos Humanos presentó su informe ante el Comité, dando cuenta de los principales casos tramitados, así como los informes temáticos realizados sobre trata y tráfico de personas y consideraciones en torno a la implementación del voto de los uruguayos en el exterior.

Estas observaciones fueron presentadas públicamente en el 4° Encuentro de Migración y Ciudadanía, realizado el 5 de agosto de 2014, con la presencia del Dr. Pablo Ceriani, jurista argentino, integrante de este Comité dependiente de la Organización de las Naciones Unidas. Este encuentro organizado por la Red de Apoyo al Migrante y el Consejo Consultivo Asesor de Migración, convocó participación de un amplio espectro de organizaciones sociales y organismos del Estado para discutir las principales tareas pendientes y acordar una agenda en común.

Cambios institucionales

- Culminaron, a nivel mundial, los planes pilotos del Estado uruguayo para universalizar la expedición de pasaportes electromecánicos, adelantándose así a la fecha estipulada de enero de 2015, e implementando el nuevo sistema, accesible desde cualquier consulado de la República en el exterior.

- Se implementó el Sistema de “Respuesta Rápida en Residencias” para extranjeros en la Dirección Nacional de Migración, obteniendo la cédula de identidad que les posibilita acceder a los derechos. Este sistema rige desde el 8 de mayo de 2012 y ha cambiado la situación de los nuevos inmigrantes, otorgándoles derechos prácticamente desde su llegada, especialmente a nivel de asistencia sanitaria y derechos laborales.

- En el año 2014 la Cancillería terminó de confeccionar el mapa consular, disponible en la página de su ministerio. Presenta la información actualizada sobre las dependencias consulares ubicadas en el mundo. Es de fácil acceso y manejo.

Nuevas migraciones:

Dominicanos: En los últimos años hubo un flujo importante hacia Uruguay de Dominicanos, llegando por miles. Es necesario realizar en un futuro próximo estudios en los que participen las diferentes organizaciones de la sociedad civil que están colaborando en la inserción de estos inmigrantes, para identificar de qué tipo de residencia se trata, si son residencias cortas o de larga duración, así como sobre el impacto que tiene en la sociedad uruguaya. Sin embargo podemos decir que se caracterizan por ser adultos sin familia, dejando en su mayoría hijas, hijos y/o parejas en el país de origen. Vienen sin reserva de dinero, se alojan en pensiones económicas y están anhelantes de trabajo. Algunos trabajan

por debajo de su preparación, capacidad y experiencia documentada. Otros trabajan en condiciones de vulnerabilidad a la explotación por limitación de jornada, reconocimiento de horas extras, etc. Hubo algunos casos de explotación comercial con fines sexuales, y hay alguna investigación en curso sobre posibles redes de trata y tráfico de personas desde República Dominicana a Uruguay. En el momento de elaborar este informe sabemos que la mayoría de los dominicanos y dominicanas está con algún trabajo, muchos están en este momento en la búsqueda de un segundo empleo ya que les resulta cara la vida en Uruguay y el objetivo es enviar dinero a su país de origen.

Sirios: A partir del conflicto en Siria, se ha facilitado por diferentes iniciativas la inmigración de sirios en Uruguay. A la vez, desde Presidencia de la República se implementó en conjunto con la Organización Internacional de Migraciones (OIM) un programa de migración selectiva, que implicó la selección, el traslado y posterior inserción de familias sirias. En todos los casos se trata de familias jóvenes con numerosa prole (promedio entre 6 y 12 hijos). Ese programa no ha involucrado a las organizaciones de migrantes u otros voluntarios, se ha manejado de manera privada y oficial, solamente con actores especialmente habilitados.

Europeos y otros países: En los últimos años se ha verificado la llegada de migrantes europeos, principalmente españoles. Se trata de profesionales jóvenes, en busca de oportunidades laborales después de un periodo más o menos largo de desempleo en su país. En general, no se han verificado problemas para su inserción social, cultural o laboral.

Respecto a la existencia de prejuicios discriminantes y la vulnerabilidad de las personas migrantes, se ha detectado la negativa por parte de empresas locales a contratarlos, debido a los estereotipos que existen en la sociedad respecto de su comportamiento laboral.

Retornados:

Durante el año 2014 ha continuado el flujo de uruguayos que retornan, siendo el número de regresados al país relativamente más bajo a años anteriores. La atención integral a retornados, repatriados y migrantes en situación de vulnerabilidad se realiza desde la Oficina de Asistencia al Compatriota y Servicios a la Comunidad (OFAS) del Ministerio de Relaciones Exteriores. La OFAS elabora informes periódicos acerca de las características y datos cuantitativos de la población asistida. Conforme a la información agregada desde enero de 2011 hasta el mes de agosto de 2014, en poco más de 3 años retornaron al país un total de 9.722 personas.

Para los uruguayos que retornan se siguen diseñando y mejorando algunos acuerdos de apoyo en la primera etapa de su reinserción. En este marco se hizo un acuerdo entre la empresa estatal de telecomunicación-Antel y el MRREE, quienes acordaron realizar exoneraciones en el uso del servicio telefónico durante los primeros seis meses del arribo, lo que es considerado una atención de bienvenida y que es muy bien recibido por los beneficiarios.

A la vez, una comisión de retornados se encuentra trabajando junto al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la comisión del programa “UTU sin Fronteras”, procurando el reconocimiento de los títulos y la acreditación de saberes.

En relación al apoyo del Ministerio de Desarrollo Social a los retornados, la oficina de identidad ha exonerado a retornados e inmigrantes, de los costos de la renovación u obtención de la cédula de residencia. Los tiempos de investigación sobre el beneficiario son una traba ya que casi todos necesitan una cédula de identidad con urgencia para poder empezar a buscar empleo. Sabemos que algunos retornados e inmigrantes duermen o han dormido en refugios indicados por el MIDES, con diferentes valoraciones sobre esta experiencia. El acceso a un techo económico es difícil, principalmente en Montevideo donde además la situación de muchas pensiones es precaria y existe un abuso económico por el servicio que prestan.

En la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sigue funcionando la oficina de retornados que también atiende a inmigrantes en estrecha comunicación con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INEFOP). Falta realizar a mediano plazo un monitoreo que permita ver cómo fue evolucionando la situación laboral de las personas que fueron atendidas en esta oficina. A la vez, sería importante que esta información estuviese disponible. Hay un convenio con el Instituto Nacional de Alimentación, que al presentar una carta elaborada en el MRREE se acorta el camino para obtener los tickets de alimentación, para los retornados que así lo requieran.

Voto de los uruguayos en el Exterior

En 2013 se creó la Coordinadora por el Voto en el Exterior con sede en Montevideo y formada por las comisiones ya existentes en el Uruguay, a la que se sumó la Plataforma VEU de Barcelona y la Ronda Cívica por el Voto en el Exterior, que trabaja bajo el madrinazgo de la Prof. Belela Herrera. Esta Coordinadora realizó diversas actividades con legisladores de todos los partidos políticos, procurando impulsar un proyecto de ley interpretativa de la Constitución, propuesto por el constitucionalista Dr. Alberto Pérez Pérez. Forma parte de las observaciones finales del Comité de Trabajadores Migrantes y sus familiares, la necesidad de que Uruguay avance en el reconocimiento de los derechos políticos de los uruguayos en el exterior.

Nuevas prácticas a destacar

En este período se han producido guías informativas y campañas en los medios de comunicación con el fin de informar y lograr una mayor formalización de las personas migrantes. Las guías “Volver a Uruguay” y “Vivir en Uruguay” se encuentran publicadas en la página web del MRREE.

El Museo de las Migraciones (MUMI), dependiente de la Intendencia de Montevideo, se ha constituido en un lugar de referencia para migrantes, facilitando su infraestructura para la realización de diversas actividades, entre ellas: talleres de inserción laboral; Campaña con OIM sobre qué significa la migración; Muestras fotográficas, Actividades culturales; así como la tradicional Fiesta de las Migraciones, realizándose la cuarta y quinta edición en 2013 y 2014, respectivamente .

En setiembre de 2014 se creó en Cancillería un espacio de consulta entre cónsules y sociedad civil, para la recepción de sugerencias; se abrió la posibilidad de constituir un espacio permanente con reuniones anuales para la elaboración de una agenda conjunta de temas pendientes, así como para darle seguimiento.

A partir del mes de abril de 2014, se implementó la coordinación entre la Junta Nacional de Migración y el Consejo Consultivo de Migración, que había sido señalada por organizaciones de la sociedad civil como algo pendiente, resultando una experiencia importante. Falta aún la publicación y acceso a las actas y documentos debido a la falta de una secretaría ejecutiva.

Desafíos en la agenda sobre temas pendientes

Los temas pendientes más urgentes sobre los derechos de las personas migrantes son:

- El Derecho al voto en el exterior
- La Reválida de títulos y saberes
- Facilitar el acceso a viviendas para las personas migrantes.
- Mejoras en la tramitación de la cédula de identidad; que con las residencias permanentes se verifique el principio de igualdad de trato (los extranjeros deben renovar su documento cada tres años, independientemente de cuántas veces hayan hecho el trámite anteriormente)
- Pensiones a la vejez para los extranjeros, en condiciones similares a los uruguayos.
- Participación de la sociedad civil en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.
- Atender las observaciones finales del Comité sobre Trabajadores Migrantes y sus Familiares
- Transparencia y acceso a la información pública. Publicación de las actas en el sitio web del MRREE.



©Artigas Pessio

La carga de la prueba y los agrotóxicos en Uruguay

Ignacio Cirio y Pablo Galeano
REDES- Amigos de la Tierra Uruguay

La afectación de derechos fundamentales de población residente en el medio semi rural y rural uruguayo (como el derecho a la **salud**, a la **alimentación**, al acceso a **agua** potable de calidad, la **residencia** o al **trabajo**), así como de quienes se desempeñan en dichos territorios como asalariados/as o productores/as familiares, por la continuidad y consolidación de un sistema agrícola-exportador que requiere el uso creciente de agrotóxicos, ha adquirido mayor visibilidad a través de espacios de comunicación social y actuaciones de los-as afectados-as motivando, de un lado, la demanda de acciones judiciales o estatales en la protección de esos derechos y-o sanción de los infractores, así como importantes reconocimientos de la problemática como instalada y de carácter nacional desde instituciones públicas.

La creciente sensibilización tanto de la opinión pública como de organizaciones gremiales, vecinales y académicas, acompañada del acceso a informaciones testimoniales o de investigación de la región, abre camino a transformaciones en el abordaje del problema y sus soluciones. La transición política y la apertura de un nuevo quinquenio en la tarea legislativa y del Poder Ejecutivo en tránsito al momento de redactar este informe, representa una oportunidad de construcción de diagnóstico, participación social y medidas de salvaguarda de dichos derechos desde lo institucional. Premisas indispensables para ello significan el reconocimiento de la sociedad civil –con niveles superiores o inferiores de or-

ganicidad- como actor indispensable en la delineación de políticas sanitarias y ambientales; el enfoque territorial integral de la problemática colocando en el vértice del mismo los derechos humanos y la justicia social y ambiental y no los aspectos agronómico-productivos y la admisión de vacíos legales en la actual reglamentación. Asimismo, a la luz del debate sobre el problema de fondo –un modelo agrícola-exportador de corte empresarial con captación de capitales trasnacionales y la impronta de corporaciones dominantes en el mercado de insumos, cultivos y comercialización- enmarcado en el fortalecimiento de la producción familiar, resultan indispensables políticas que, al mismo tiempo que construyan un desarrollo rural inclusivo y sustentable, fortalezcan y apuntalen procesos de *transición* con un horizonte agroecológico y de sustentabilidad social, sanitaria y ambiental, en el principio de la soberanía alimentaria.

En este artículo, en base a la experiencia de campo realizada en el período 2011-2014 por la Red de Ecología Social (REDES-Amigos de la Tierra) aunque centrada en el último año, se repasan algunos casos paradigmáticos como esbozo de un mapa más abarcativo tanto rural, urbano o periurbano y afectación de salud, producción o habitación, así como hitos trascendentes en el problema de fondo.

El binomio agricultura industrial- agrotóxicos

Contradiendo el discurso comercial, del que se hacen eco actores privados y en algunos casos de gobierno, la extensión de la agricultura en la región no se ha operado en base a tecnologías innovadoras que combinen una mayor productividad con el uso más sustentable de recursos naturales.

En relación al uso de agrotóxicos biocidas (herbicidas, insecticidas y fungicidas) cabe señalar que las nuevas aplicaciones tecnológicas, como los transgénicos, que acompañan el nuevo impulso de la agricultura, no han traído aparejada una menor utilización de estos insumos. De hecho la importación de estos productos ha tenido un índice de crecimiento mayor al de la superficie con agricultura lo que indica que se está aplicando un volumen cada vez mayor de sustancias activas por área de cultivo¹.

A modo de ejemplo y en base a datos de la Dirección Nacional de Medio Ambiente y la Dirección de Estadísticas Agropecuarias del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MEGAP), considerando el período 2000-2013, mientras la agricultura ha multiplicado por 4 el área ocupada (0,5 a 2,0 millones de hectáreas, la importación de agrotóxicos se ha multiplicado por 6 (trepando de 3,8 a 23,7 miles de toneladas de sustancia activa; de ellos en el caso de los herbicidas se pasó de 2,4 a 18,4 miles de toneladas y en el caso de los insecticidas de 0,5 a 2,5 mil toneladas).

En otras palabras a 2013, nuestro ambiente y nuestra población estaban expuestos a

¹ Un desarrollo completo de este panorama puede verse en: <http://www.redes.org.uy/2014/03/26/crecimiento-de-la-agricultura-y-el-uso-de-agrotoxicos-en-uruguay/> y en <http://www.redes.org.uy/2014/02/20/el-comercio-de-soja-en-uruguay/>, publicaciones de Redes-AT.

una carga cinco veces mayor de agrotóxicos y tres veces mayor de fertilizantes que hace sólo diez años atrás.

El uso de “mosquitos” y avionetas para fumigar grandes superficies de monocultivos ha provocado varias denuncias de vecinos afectados por las fumigaciones, algunos de los cuales se detallan más abajo.

Desde mayo de 2004, las distancias mínimas de aplicación de agrotóxicos en cultivos extensivos oleaginosos, cerealeros y forrajeros son de 300 y 500 metros para aplicaciones aéreas y terrestres respectivamente en el caso de zonas urbanas, suburbanas o centros poblados². Esta normativa no aplica para el caso de viviendas rurales aisladas, calles o caminos, pero el reconocimiento solapado de los impactos de esta curva creciente en la importación de biocidas y la continuidad de denuncias de afectación de centros educativos rurales motivó en marzo de 2011 la resolución 004-581-2011 que establece las mismas distancias para esos centros³.

Los “retiros” para corrientes naturales de agua y fuentes superficiales (lagos, tajamares, etc.) son de apenas 10 y 30 metros para aplicaciones terrestres y aéreas, respectivamente⁴.

El contorno de un mapa

Cuchilla de Machín, Canelones

Mirta Ibarra es productora orgánica hortícola y de cereales en su predio de las inmediaciones del Club “La Armonía”, en la Cuenca del arroyo Canelón Chico. La zona muestra diversidad de unidades productivas familiares, con amplitud de rubros desde la cebolla hasta la avicultura, siempre combinadas con la ganadería de pequeña escala y pasturas como la alfalfa. Integrante de la Red de Semillas Criollas y Nativas de Uruguay, trabaja un minifundio de 5 hectáreas, parte de cuya extensión planificó dedicar al cultivo de maíz criollo orgánico a ser comercializado con la Cooperativa Granelera Ecológica (Graneco) con destino a harinas orgánicas elaboradas en el molino de esta cooperativa instalado, a través de un convenio con la Intendencia de Montevideo, en el Parque de Actividades Agropecuarias (Pagro). El arrendamiento de campos linderos con destino al cultivo de soja transgénica y eventualmente maíz también genéticamente modificado pone en riesgo la viabilidad de su trabajo a partir de la aplicación preparatoria de herbicidas para la siembra directa. Asimismo, existe riesgo de contaminación transgénica de las variedades criollas y su inutilidad para el uso comercial previsto, así como por el escurrimiento de aguas superficiales del predio lindero al suyo, certificado orgánico por red de Agroecología del Uruguay. La denuncia elevada por Mirta ante autoridades departamentales y de la Mesa de Desarrollo Rural (MDR) de su zona, motivó la visita en el mes de setiembre de 2014 del Director General de

² No disponible en www.mgap.gub.uy donde las resoluciones que atañen a agrot

³ Ver: <http://www.mgap.gub.uy/portal/afiledownload.aspx?2,1,476,O,S,0,3269%3bS%3b1%3b64>,

⁴ Ver: http://www.mgap.gub.uy/DGSSAA/Normativa/Archivos/PROD_FIT_RES_MGAP/Res-MGAP_270208_CorrientesAgua.pdf

Servicios Agrícolas (DGSSAA), Ing. Agr. Inocencio Bertoni. El jerarca levantó la denuncia personalmente, aunque casi tres meses después, en tanto se acercan las fechas de plantación de cultivos de verano, no ha recibido una devolución. *“El estado no cuenta con leyes que proteja a la gente en estas circunstancias (...) Hay que esperar a que el daño esté hecho. No hay interés en los pequeños productores, no sabemos qué curso tuvo esa denuncia, ni en qué estado está”*, dijo Mirta consultada para este Informe.

Barrio Autobalsa, capital departamental de Paysandú

La funcionaria judicial Valkiria González es querellante en una acción civil por daños y perjuicios a su salud producto del uso de agrotóxicos en esta zona suburbana de la capital departamental de Paysandú, cuenca del arroyo San Francisco. La denuncia abarca aplicaciones continuadas en modalidad de equipo terrestre (*mosquito*) de agrotóxicos a distancias menores a quince metros de su vivienda entre los años 2008 y 2012. Valkiria padece daños en los mediadores neurológicos y liquen neurológico en etapa crónica en zona dorsal derecha e izquierda. Su abogada, la Dra. Virginia Gilarde lleva adelante instancias preparatorias en el expediente 305-204 del año 2012 ante el juzgado civil de 6to turno de Paysandú. Busca que su caso sienta jurisprudencia en materia de protección de la salud, estableciendo un nexo causal entre sus dolencias y la exposición a agrotóxicos asociados a soja transgénica, así como resarcimiento por los costosos tratamientos médicos que ha debido encarar.

Puntas de Cañada Grande, San José

A ocho kilómetros de la ciudad capital San José de Mayo se encuentra la Escuela Pública Rural N°18 que es centro social de la zona conocida como Puntas de Cañada Grande. Región caracterizada por chacras, establecimientos lecheros familiares y quesería artesanal, es también lugar de residencia para trabajadores rurales e industriales al encontrarse próximo al casco urbano y al Molino San José. La dinámica de concentración productiva y el agronegocio sojero ha modificado esa realidad y en la actualidad la soja gana terreno a las demás actividades, compartiendo área con la lechería y otros cultivos. Desde inicios de 2014, Patricia Sartori, madre de dos niñas y procedentes junto a su familia del vecino departamento de Colonia, ha denunciado reiteradamente fumigaciones en las cercanías de su casa, que por tratarse de una vivienda rural no ingresa dentro de la característica de “centro poblado” prevista en la reglamentación y por ello no existe una distancia de retiro mínima para las aplicaciones de agrotóxicos. Patricia y su familia han registrado problemas respiratorios y glandulares, coincidiendo con los períodos de mayor aplicación de herbicidas (setiembre-mayo). Asimismo, ha denunciado la contaminación de fuentes de agua por el lavado de pulverizadoras y uso de “agua de cura” directamente de cañadas, así como la quema de envases de agrotóxicos o su disposición final irregular. La denuncia, cursada ante la DGSSAA, derivó en sanción económica a la empresa aplicadora por no contar con autorización ante esa repartición.

“Desde hace dos años estamos viviendo estas fumigaciones terribles. Con viento no se puede estar ni dentro de la casa porque el olor es terrible. Por la calle frente a casa circulan varios niños

para la Escuela y es un peligro. Los niños sufren broncoespasmos y asma. Cuando las aplicaciones se hacen más continuas, los problemas son evidentes”, declara Patricia en un testimonio⁵.

Villa Ituzaingó, San José

Con apenas 800 habitantes permanentes Villa Ituzaingó, en el departamento de San José, protagonizó este año una trascendente denuncia colectiva de afectación con agrotóxicos y solicitud de medidas precautorias, al respaldar con más de 400 firmas la denuncia de un agricultor de la zona por daños en su quinta de durazneros resultado de la deriva de aplicaciones preparatorias de un cultivo de soja.

Los pobladores de Villa Ituzaingó sí pudieron accionar la reglamentación para exigir una distancia mínima de retiro respecto a su centro poblado, logrando una sanción económica al agricultor que opera en sus márgenes, ajeno a la comunidad, aunque éste ha anunciado que esta campaña volverá a sembrar, respetando la distancia de retiro.

Pero además de la denuncia y la visibilización, la comunidad de Villa Ituzaingó accedió a reunir en su territorio a autoridades de reparticiones públicas nacionales que habitualmente no aparecen con un mismo enfoque de la problemática de los agrotóxicos. El 28 de agosto de 2014, frente a autoridades de la DGSSAA y de Recursos Renovables (Renare), Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) y con la sentida ausencia del Ministerio de Salud Pública (MSP) a pesar de contar con dos colonias de su jurisdicción en la zona (Etchepare y Santín Carlos Rossi), medio centenar de vecinos manifestaron su temor por la repetición de pérdidas materiales y dolencias sanitarias como resultado de las continuas aplicaciones en los sojales⁶.

En esta instancia se manifestaron contrastes entre los enfoques que desde el mismo Estado existen sobre el fenómeno (ver en este artículo, “Algunas señales desde el Estado”).

Apicultura y medio ambiente

Organizado por Comisión Nacional de Fomento Rural, con el auspicio de REDES-Amigos de la Tierra, la Cooperativa CALAPIS y la Sociedad Apícola Uruguaya, en setiembre de 2014 se realizó el seminario “Apicultura y medio ambiente” en la ciudad de Paysandú, centrándose en la afectación de salud y de capacidad de obtención de renta (trabajo) en el sector apícola, particularmente sensible al uso de insecticidas, asociados a la agricultura de secano y la forestación.

La reiterada mortandad de colmenas, principalmente en primavera –cuando se inician las aplicaciones preparatorias de la instalación del cultivo- junto a por lo menos una veintena de testimonios de intoxicaciones de los propios apicultores y apicultoras, de carácter mayoritariamente familiar (con posesión de hasta mil colmenas, aunque el promedio es

⁵ Video: <http://radiomundoreal.fm/7836-sigue-el-asedio>; 19 de agosto de 2014.

⁶ Ver: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/8/el-problema-es-real/> y <http://radiomundoreal.fm/7871-ya-no-puede-ocultarse>

mucho menor, rondando el centenar) constituyeron lo principal del acervo de dicho seminario, que también contó con presentaciones a cargo de autoridades de gobierno y de un representante de la Cámara de Comercio de Productos Agroquímicos, procedente de Buenos Aires.

Paso Picón, Canelones

Motorizada por altos precios internacionales y un “paquete productivo” que la torna rentable casi con independencia del área cultivable, la soja ha alcanzado regiones suburbanas como es el caso de Paso Picón, en la periferia de la ciudad de Canelones. Allí, la vecina Adriana Pascual denunció judicialmente al médico Máximo Castilla por la afectación de su salud y la de su hija producto de las aplicaciones en su cultivo de soja genéticamente modificada. La responsable de la División de Salud Ocupacional y Ambiental del MSP, Carmen Ciganda informó a pedido de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) que los vecinos del lugar sufren una *“una exposición reiterada a plaguicidas por parte de la población residente de la zona, y que la misma ha afectado la salud”* de los mismos. Y agrega que *“la sintomatología reportada por los vecinos afectados (cefalea, ardor ocular, dolor y ardor orofaríngeo, ardor nasal, dificultad respiratoria, broncoespasmo, irritación cutánea y diarrea) se corresponde con el cuadro clínico descrito en intoxicaciones agudas y reiteradas de plaguicidas”*.

Algunas señales desde el Estado

Los abordajes de la temática desde el Estado en materia de vulneración de derechos sanitarios y ambientales derivados de la carga de agrotóxicos implícita en el modelo de crecimiento, revelan un peso importante de las lecturas individuales de los funcionarios a cargo y por ende la ausencia de un análisis colectivo y una política coherente, en tanto la normativa existente cuenta con el peso legal de resoluciones ministeriales y rendiciones presupuestales sucesivas, aunque sin haberse internalizado dentro de la legislación nacional.

La asamblea pública mencionada más arriba, realizada el 28 de agosto en Villa Ituzaingó, fue elocuente al respecto. Allí, mientras el Director Nacional de Medio Ambiente, Jorge Rucks reconoció que *“el problema es real, existe, y demostración de eso es que estamos acá, escuchándolos, para tomar elementos que nos sirvan para mejorar lo que ya existe o proponer nuevas acciones”*, para la titular de RENARE, Mariana Hill, se trata de consecuencias *“del crecimiento económico que vive el país”* y el responsable de la DGSSAA razona por su parte que *“si Uruguay no hubiera tenido como tiene criterios de control estaríamos en una situación de desastre, estamos en una situación de control adecuado del impacto ambiental”* a partir de reforzamientos en el rol de contralor de su dependencia realizados en la Rendición de

⁷ Ver: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/10/mi-vecino-el-doctor/>

Cuentas 2012⁸.

DINAMA ha reconocido que el número de denuncias que le llegan a través de su sitio web por casos vinculados a agrotóxicos se ha incrementado, aunque en muchos casos las mismas son derivadas a la DGSSAA y rara vez el MSP es notificado.

Tampoco lo fue en tiempo y forma para acudir a la asamblea con los vecinos de Villa Ituzaingó, reconoció la Directora de Salud Ambiental y Ocupacional del MSP, Carmen Ciganda. No obstante, en varias reparticiones del sistema sanitario nacional y basándose tanto en denuncias públicas como en relevamientos estadísticos se ha comenzado a reconocer el problema (ver cuadro 3). La doctora Ciganda anunció que su repartición prepara un protocolo de acción más proactivo para eventuales denuncias de afectaciones en la próxima campaña de verano, lo que habla de un involucramiento positivo desde un actor fundamental en el abordaje de la problemática.

Uno de los elementos que se reitera en la sistematización de casos y acumulación de testimonios es el hecho que la “carga de la prueba” en general no opera en favor de los denunciantes. La salud humana no aparece como prioritaria a la hora del accionar público en casos de afectaciones, no encontrándose el sistema nacional de salud preparado para realizar el nexo causal entre problemas sanitarios y el creciente uso de insumos agrotóxicos en los territorios (ver cuadro 3).

Finalmente, la Institución Nacional de Derechos Humanos, tras recibir reiteradas denuncias y documentación por parte de la Coordinadora de Vecinos de Guichón y Paso Picón, y otras expresiones de la sociedad civil sobre la disposición irregular de envases de agrotóxicos y la fumigación aérea y terrestre en las inmediaciones de su fuente de agua y casco urbano, ha decidido convocar a un encuentro sobre esta problemática, con motivo del Día Internacional de los Derechos Humanos el 10 de diciembre de 2014, precisamente en la ciudad de Guichón.

Según dijo para este informe uno de sus directores, el Dr. Juan Faroppa, se busca la convergencia de actores estatales, investigadores académicos y sociedad civil (afectada o interesada en la temática) para presentar un *“estado actual de las artes”* sobre el particular.

Es esperable que dicha instancia contribuya a la articulación orgánica de las comunidades afectadas, así como a la asunción homogénea del problema y exploración de caminos para su superación.

A modo de conclusión

Desde la perspectiva de la ecología social y la justicia ambiental, a la tarea imprescin-

⁸ En entrevista de prensa previa, Bertoni reconoció que la intención del presidente José Mujica de crear una comisión multisectorial que actualizada la normativa no fue ejecutada, ya que el Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca decidió “trabajar de otra manera”.

Ver: <http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/8/la-soja-y-yo/>

dible hoy en el país de sensibilización a la población sobre los riesgos de la alta carga de agrotóxicos que se manejan en los territorios; capacitación generalizada a las poblaciones rurales para detectar daños en la salud, en los territorios y cuencas hídricas producto del mismo fenómeno y creación de mecanismos de mitigación de estos daños; debe aparejarse un amplio debate sobre el modelo de agricultura en base a biocidas y semillas modificadas genéticamente y propiciarse mediante políticas públicas diferenciadas y sustentadas en criterios de justicia social y ambiental el fortalecimiento de la agricultura sustentable, familiar, con manejo agroecológico.

También urge la inclusión del debate sobre la reglamentación de importación, autorización y uso de agrotóxicos –que debería basarse en los estándares más exigentes a nivel internacional- en la agenda legislativa, para que la normativa cuente con el espesor legal coherente con su importancia sanitaria y ambiental.

Cuadro 1 | Cómo denunciar

El **MGAP** cuenta con un sistema de denuncia sobre el mal uso de agrotóxicos ante la Dirección general de Servicios Agrícolas (DGSSAA). Según la reglamentación, “cualquier ciudadano que se considere afectado por un uso incorrecto de productos fitosanitarios, o que conozca este tipo de hechos tiene derecho a denunciarlo” y aclara es el aplicador –tanto persona física como jurídica- el responsable por el mal uso de estos productos y que dicha repartición es quien sanciona aunque “no indemniza”, siendo esto resorte de un acuerdo de partes o de la justicia ordinaria.

Sitio web para denuncias ante la **DGSSAA**:

http://www.mgap.gub.uy/DGSSAA/DivAnalisisDiagnostico/DAYD_DENUNCIAS.htm

El formulario debe ser presentado personalmente o remitido por correo ante la DGSSAA (Avda. Millán 4703 - Montevideo), o enviado vía fax al 2309 8410 int. 132 o a través de correo electrónico tecnologiasdeaplicacion@mgap.gub.uy

Por su parte, la Dirección Nacional de Medio Ambiente (**DINAMA**) también cuenta con una herramienta en línea para la realización de denuncias ambientales.

Sitio web para las denuncias ante **DINAMA**: <http://www.mvotma.gub.uy/denuncias-ambiente.html>

En este caso la denuncia puede realizarse en forma anónima, aunque la DINAMA advierte que las denuncias son derivadas a reparticiones respectivas cuando se considera que no ingresan en su área de actuación. Varias denuncias por afectación con agrotóxicos son derivadas ante la DGSSAA.

Cuadro 2 | Otros recursos sobre agrotóxicos en Uruguay

Seminario Regional *Agrotóxicos en el Cono Sur*, “El Derecho Humano al Agua y el Derecho a la Salud amenazados”.

Ver: <http://radiomundoreal.fm/seminario-agrotoxicos-en-el-cono?lang=es>

Video: *Monsanto, prontuario para armar*; disponible en: <http://vimeo.com/101568034>.

Videos: *Efectos colaterales* (1) y (2); disponibles en: <http://vimeo.com/32422764> y <http://vimeo.com/34228826>

Burger, Mabel y Pose Román, Darío (compiladores); *Plaguicidas Salud y Ambiente: experiencia en Uruguay*. UdelaR, Montevideo, 2012.

Cuadro 3 | Asistencia específica

El Hospital de Clínicas cuenta con el Centro de Información y Asesoramiento Toxicológico (CIAT), instancia especializada en intoxicaciones y por ende el centro de salud donde se ha logrado establecer el nexo causal entre exposición a agrotóxicos y dolencias que de ello se deriven.

La información toxicológica es brindada a toda la comunidad, en forma telefónica (a través de la línea 1722), durante las 24 horas del día, los 365 días del año.

En un reciente estudio de dicho centro, que repasa los casos tratados entre 2002 y 2011, aun no publicado pero cuyas conclusiones se conocieron a través de información de prensa⁹, se señala que “las intoxicaciones por plaguicidas agrícolas y veterinarios representan una patología frecuente en nuestro país, y constituyen un problema de salud pública”.

EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN URUGUAY

Javier Taks¹ y Carlos Santos²

La Ley Constitucional de Uruguay consagra desde 2004 que “*El acceso al agua potable y al saneamiento constituyen derechos humanos fundamentales*”. El 31 de octubre de ese año, casi el 65% de los habilitados votó en un Plebiscito la reforma del artículo 47 de la máxima ley del país. El Plebiscito fue impulsado por la Comisión Nacional por la Defensa del Agua y la Vida, un agrupamiento de sindicalistas, ambientalistas, académicos y militantes sociales que ha mantenido ese ámbito de confluencia aún después de logrado el objetivo electoral, para realizar el seguimiento de avances y obstáculos en la implementación de los principios de una política nacional de aguas.

En el plano internacional, el 28 de julio de 2010, el gobierno uruguayo votó favorablemente la resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos. Además, Naciones Unidas creó la figura del relator especial independiente para el derecho humano al agua y el saneamiento.

En 2012 la relatora de entonces, Dra. Catalina de Albuquerque, visitó Uruguay. En su informe final al Gobierno³, señaló que el país tiene uno de los mayores índices de acceso al agua potable en América Latina y el Caribe y también que ha alcanzado indicadores considerables de acceso al saneamiento. Consideró como ejemplar la manera en que empresas y entidades públicas promueven con éxito el derecho al agua y el saneamiento. Enfatizó que el país debería concentrar esfuerzos en el acceso universal al saneamiento y la incorporación de una mayor diversidad de soluciones, adaptadas a realidades técnicas y sociales. Exhortó a avanzar en el Plan Nacional de Agua y previno al Estado sobre los posibles efectos negativos de nuevos emprendimientos productivos en la calidad y cantidad del agua, que serían obstáculos en la garantía del derecho humano al agua y al saneamiento. Recomendó el fortalecimiento de las oficinas de contralor, especialmente la DINAMA y la DINAGUA. Señaló finalmente el caso de algunos grupos vulnerables minoritarios, para quienes el estado estaba aún omiso en garantizar sus derechos al agua potable y al saneamiento digno.

¹ Docente de la Universidad de la República. Coordinador de la Cátedra Unesco Agua y Cultura. Directivo de la Casa Bertolt Brecht.

² Docente universitario, Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio; Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

³ De Albuquerque, C. (2012) Declaración de la Relatora Especial sobre el Derecho Humano al agua potable y al saneamiento, Misión Oficial a Uruguay, 13-17 de febrero de 2012. En: http://sr-watersanitation.ohchr.org/en/presstatement_uruguay.html.

Tomando en consideración el informe de Albuquerque, y a 10 años del Plebiscito del Agua, profundizaremos en alguno de los aspectos antedichos para dar una imagen del estado actual del derecho humano al agua en el país.

Acceso al agua potable

En Uruguay 98% de la población nucleada se abastece del servicio de agua potable con un consumo promedio de 130 litros/habitante/día. El último censo de población y vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2011 mostró que el 94% de la población cuenta con cobertura de red general dentro de la vivienda y casi el 100% accede a una fuente de agua mejorada dentro o fuera de su vivienda.⁴

En cuanto a la asequibilidad al agua potable de los hogares más pobres, las Obras Sanitarias del Estado (OSE) llevan adelante un plan de acción para extender las redes a zonas de asentamientos urbanos irregulares. Asimismo cuenta con una tarifa social para los pobladores más pobres y/o que viven en asentamientos irregulares y marginalizados del campo y la ciudad, siendo subsidiado el consumo de hasta 15m³. El acceso al agua de grupos desfavorecidos a nivel urbano es contemplado en otros programas de urbanización promovidos por el Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOT-MA), la Presidencia de la República, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y las intendencias.⁵ A nivel rural la OSE está llevando agua potable y asequible a 100 pequeñas poblaciones rurales dispersas, a través de un experimento de gestión público-comunitaria.

No obstante esto, continúan teniendo problemas de acceso a agua potable de calidad y de forma regular, personas en asentamientos irregulares, presos y personas en situación de calle⁶.

Acceso al saneamiento digno

El saneamiento digno en Uruguay es definido por norma (Decreto 78/010), como “aquellos sistemas de transporte de las aguas residuales por red de alcantarillado, en camiones barométricos y disposición final en planta de tratamiento, así como el almacenamiento y disposición final ‘in situ’ con pozos filtrantes y/o infiltración al suelo”. A nivel nacional, alrededor del 94% de los hogares tienen cobertura de saneamiento, siendo un poco más de la mitad con red de alcantarillado. La mayoría de estos hogares con red de alcantarillado se encuentra en Montevideo. Fuera de Montevideo el saneamiento es más deficiente, siendo,

⁴ Piperno, A.; Quintans, F y D. Conde (2014) Aguas urbanas en Uruguay: avances y desafíos hacia una gestión integrada. IANAS / PHI-Unesco. (en prensa)

⁵ Rojas F. (2014) Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe. CEPAL, serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago, Chile. ISSN1680-9017,

⁶ De Albuquerque (op. Cit)

en los centros urbanos o barrios sin red, el pozo negro el sistema más extendido.

Hay un 16% de viviendas que si bien cuentan con la red de alcantarillado, si embargo no están conectadas. En muchos casos por limitaciones económicas para realizar las obras. Existe una ley de obligatoriedad de conexión. Para los hogares pobres se han creado herramientas de financiamiento y subsidio con acompañamiento social, como el Fondo Rotatorio de Conexiones (Montevideo) y el Plan Nacional de Conexión al Saneamiento.⁷

Los sistemas de evacuación de los pozos negros presentan limitaciones técnicas y económicas. Los servicios de barométrica son insuficientes y costosos. Además no está reglamentada la disposición final de las aguas residuales domésticas, por lo tanto su vertido en cursos de agua, suelos y vertederos sin mantenimiento, son fuente de contaminación urbana y suburbana, los que en muchos casos se encuentran junto a las viviendas. Por ello los expertos sugieren “propiciar soluciones de saneamiento descentralizado alternativas al pozo impermeable, con mejores estándares de calidad.” Y agregan una visión integral del tema: “La universalización del saneamiento mediante sistemas que sean económica, sanitaria, y ambientalmente sustentables, requiere la planificación a largo plazo del servicio, integrando a sus políticas el concepto del ordenamiento territorial.”⁸

El agua en manos públicas

De acuerdo a la Constitución todas las aguas del ciclo hidrológico, con excepción de las pluviales, son de dominio público estatal y su uso está subordinado al interés general, clarificando de esta manera las ambigüedades existentes en diversos códigos y normativas pasadas con respecto a la propiedad de las aguas subterráneas y, en menor medida, las aguas superficiales.

Por otra parte, otro de los puntos de la reforma constitucional excluyó a los prestadores privados de los servicios de agua para consumo humano y saneamiento, los cuales “serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.” De esta forma se definió que el país está en contra de los procesos privatizadores en el sector agua, como venía ocurriendo generalizadamente en la región y en menor medida en Uruguay antes del Plebiscito, pues la sociedad consideró que el objetivo de lucro del capital privado en la provisión de agua y saneamiento pone en jaque el derecho al agua. Al día de hoy, casi la totalidad de la gestión del servicio de agua potable y saneamiento está en manos de empresas públicas. Se mantiene en el país capital privado minoritario en una pequeña empresa público-privada en una zona balnearia del Departamento de Maldonado (Aguas de la Costa S.A.). La concesión caería en 2018.⁹

⁷ Piperno et al. (op cit)

⁸ Piperno, A. et al. (Op.cit)

⁹ Rojas F. (op. Cit)

Mientras que en otras partes de América Latina se relativiza el hecho que la gestión público-estatal garantice el derecho al agua para consumo humano¹⁰, en nuestro país existe una clara delegación ciudadana al ente público (OSE o en Maldonado la asociación público-público de la Unidad de Gestión Desconcentrada (UGD)) de la responsabilidad por abastecer de agua de buena calidad y sin interrupciones a la población. A partir de eventos recientes de degradación del agua potable, la empresa pública ha estado en el centro de las críticas respecto a su capacidad de contrarrestar los efectos de la intensificación agrícola y las descargas industriales y urbanas sin tratamiento, las que han afectado negativamente las fuentes que proveen el agua para su potabilización, especialmente la del río Santa Lucía, además de encarecer y provocar cambios en las tecnologías de potabilización.

Privatización indirecta de las fuentes y los cursos de agua

De aquí que en estos últimos 10 años las voces críticas a la gestión actual del agua hayan pasado principalmente de una lucha contra la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, a un análisis y movilización contra los modelos de desarrollo que, indirectamente y de formas más complejas, ponen en riesgo la eficacia de los servicios públicos de garantizar la potabilidad del agua que llega a la población, así como la salud de ecosistemas que permiten la reproducción de formas de producción y vida menos integradas al capital. Es lo que Silvia Ribeiro ha denominado las otras “caras de la privatización del agua”.¹¹

En este sentido, durante las importantes movilizaciones de los últimos dos años en defensa de los recursos naturales, la defensa de las fuentes de agua volvió a ocupar un lugar central en el discurso socio-ambientalista. De alguna forma los conflictos en el uso del agua estaban previstos en la reforma constitucional cuando se estableció que la prioridad es el abastecimiento de agua potable a poblaciones y que las razones sociales se anteponen a las razones de índole económicas al momento de planificar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Hoy día, algunos de los técnicos que colaboraron en la redacción del articulado de la reforma constitucional consideran que se quedaron “cortos” con el texto, en cuanto a explicitar más las restricciones a la apropiación de los territorios (acaparamiento de tierras, formas intensivas de extractivismo agropecuario, entre otros), lo que estaría provocando los mayores riesgos a la calidad y cantidad del agua.¹²

¹⁰ Spronk, S; Crespo, C. y M. Olivera (2014) Las luchas por la justicia del agua en América Latina: Alternativas públicas y “público-sociales” en: Santos, C.; Taks, J.; Thimmel, S. y Grosse, R. (comp.) “Las canillas abiertas de América Latina III” Montevideo: Casa Bertolt Brecht. ISBN 978-9974-8291-1-4

¹¹ Ribeiro, S. (2014) Las caras de la privatización del agua. En: Santos, C.; Taks, J.; Thimmel, S. y Grosse, R. (comp.) “Las canillas abiertas de América Latina III”, Montevideo: Casa Bertolt Brecht.

¹² Presentación del Dr. Marcel Achkar en la mesa redonda “A diez años de la Reforma Constitucional en Defensa del Agua”, organizada por la CNDAV. Sede de PIT-CNT, Montevideo 09.10.14

Un caso emblemático de estos conflictos es el generado en la cuenca del Río Santa Lucía, donde está en cuestión la orientación general del uso del agua para el interés general -abastecimiento de agua a la población de Montevideo y área metropolitana- o para el interés privado –explotaciones productivas que contaminan el curso de agua por aporte nutrientes y vertido de agrotóxicos. Como sostiene Marquisio “el evento de marzo del 2013 nos dejó un antes y un después en la historia del servicio de abastecimiento de agua potable en el Uruguay. Nunca antes se había dudado de la potabilidad del agua en el país en forma tan generalizada.”¹³

Participación y conflictos

Las movilizaciones populares desde el 2012 han sido, ciertamente, una de las formas de expresión y participación en la gestión de los recursos hídricos. Simultáneamente desde el estado, particularmente desde la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (DIN-AGUA), y cumpliendo con principios incluidos en la reforma constitucional, se han establecido espacios institucionalizados de participación multi-actoral con la creación de los consejos regionales de cuenca y los comités de cuenca. El artículo 47 señala la necesaria participación de usuarios y de la sociedad civil en “todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos”. Para dicha participación en la gestión se establecen las cuencas hidrográficas como unidades básicas, lo cual ha quedado establecido en la Ley Nacional de Agua, Ambiente y Territorio (Ley 18.610) aprobada en 2009 y en el documento hacia un Plan de Manejo Integrado de las Aguas (Planagua). A la fecha se han puesto en marcha tres consejos regionales de cuenca: Río Uruguay, Río de la Plata y su frente marítimo y Laguna Merín. Cada consejo ha creado comisiones de cuencas¹⁴ que tienen carácter de asesoría para el poder ejecutivo en materia de gestión sustentable de las cuencas hidrográficas y prevención de conflictos. En todos los casos la integración es con representantes del estado (nacional y departamental), usuarios y sociedad civil. De acuerdo con la apreciación de varios analistas, esta institucionalidad en ciernes, no cuenta con los recursos financieros y humanos acorde con los desafíos que tiene por delante.

Institucionalidad

La creación de la Dirección Nacional de Agua y Saneamiento (Dinagua) en el seno del MVOTMA, así como la Comisión Asesora en Agua y Saneamiento (COASAS) son resultado del largo proceso de democratización de la gestión del agua en Uruguay. La Dinagua

¹³ Marquisio, A. (2014) Uruguay: a 10 años del plebiscito del agua En: Santos, C.; Taks, J.; Thimmel, S. y Grosse, R. (comp.) “Las canillas abiertas de América Latina III.” Montevideo: Casa Bertolt Brecht.

¹⁴ Las comisiones de cuencas puestas en marcha hasta el presente son: río Cuareim, arroyo San Antonio, río Yí, río Tacuarembó, Sistema Acuífero Guarani, río Santa Lucía, río Cebollatí, Laguna del Cisne, Laguna del Sauce.

significó además una mayor concentración de funciones que continúan fragmentadas en el estado. Si bien en el discurso el garantizar el derecho humano al agua y el saneamiento es una de la idea-fuerza de la actuación estatal, en los hechos las urgencias de la gestión cotidiana hacen que estas oficinas no puedan evaluar su cumplimiento.

Dicho esto, parece muy pertinente que la reciente Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo incorpore el derecho humano al agua y al saneamiento entre sus preocupaciones. En este sentido, ha comenzado a hacer un seguimiento de las denuncias de contaminación del agua potable, por medio de la fumigación aérea con agroquímicos sobre Unidades Potabilizadores de Agua en Guichón.¹⁵

¹⁵ Juan Faroppa, comunicación personal. Setiembre 2014.

Anexo Legislativo

Legislación sobre derechos humanos 2013 - 2014

Leyes

Ley 19.029. Aprobación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Ley 19.030. Aprobación del Convenio N° 108 del Consejo de Europa para la protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal de 28 de enero de 1981 y el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, a las Autoridades de Control y a los Flujos Transfronterizos de Datos del 8 de noviembre de 2001.

Ley 19.037. Se establece el marco legal de Museos y Colecciones museográficas.

Ley 19.039. Pensión a las víctimas de delitos violentos. Aporte económico al Centro de Atención a las víctimas de la violencia y el delito.

Ley 19.043. Creación de la Universidad Tecnológica. Integrará el Sistema Nacional de Educación Pública y el Sistema Nacional de Educación Terciaria Pública. Cometidos. Organización. Autoridades.

Ley 19.051. Se establece que todo descuento de la prima por presentismo o de otras partidas de naturaleza salarial vinculadas a la asistencia del trabajador a su lugar de trabajo, deberá efectuarse de manera proporcional al tiempo de ausencia que se registrare cuando tal ausencia tuviere por causa el ejercicio del derecho de huelga en cualquiera de sus modalidades.

Ley 19.055. Código de la Niñez y la Adolescencia. Se sustituyen y agregan artículos.

Ley 19.056. Protección y Seguridad radiológicas de personas, bienes, y medio ambiente. Exposición. Actividades incluídas.

Ley 19.061. Se establece que los niños de 0 a 12 años de edad estarán obligados a viajar en los asientos traseros de conformidad a los sistemas de sujeción y categorías.

Ley 19.075. Matrimonio igualitario. Se modifican distintas disposiciones del Código Civil.

Ley 19.081. Se modifican arts. de la ley por la que se facultó al Poder Ejecutivo a encomendar al personal militar, el cumplimiento de funciones transitorias de guardia perimetral y control de acceso a cárceles, penitenciarias y centros de recuperación.

Ley 19.085. Crisis bancaria. Se crea comisión especial a efectos de recibir e instruir las peticiones que pudiesen presentarse al amparo de una sentencia por sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ley 19.089. Se designa con el nombre Guyunusa, a la Ruta Nacional N° 24, el tramo que une a las Rutas Nacionales N° 2, Grito de Asencio, y N° 3 General José Artigas.

Ley 19.090. Modificaciones al Código General del Proceso. Derecho al proceso y a la tutela jurisdiccional efectiva. Asistencia letrada.

Ley 19.092. Modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia. Deber de comunicación de amenaza o vulneración del derecho establecido en el artículo 12 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Medidas provisionales. Regulación de la Adopción.

Ley 19.098. Se declara de interés nacional la confección de un protocolo de prevención, detección e intervención respecto al maltrato físico, psicológico o social en los centros educativos de todo el país.

Ley 19.101. Aprobación del Protocolo de 1996 al Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimientos de Desechos y otras Materias 1972.

Ley 19.102. Se aprueban las modificaciones y ampliaciones que se hicieron al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en la Conferencia de Revisión celebrada en Kampala, República de Uganda.

Ley 19.119. Matrimonio igualitario. Se modifican disposiciones del Código Civil.

Ley 19.121. Aprobación del Estatuto del Funcionario Público. Derechos, deberes y obligaciones. Evaluación. Ascensos. Recursos.

Ley 19.122. Integración de la población afrodescendiente. Obligación de los poderes del Estado, de destinar el 8% de los puestos de trabajo a ser llenados en el año, para ser ocupados por personas afrodescendientes que cumplan con los requisitos constitucionales y legales para acceder a ellos, previo llamado público.

Ley 19.128. Se declara al mar territorial y a la zona económica exclusiva de la República Oriental del Uruguay "Santuario de Ballenas y Delfines".

Ley 19.132. Se declara el primer viernes del mes de octubre de cada año, Día del Bebé.

Ley 19.133. Promoción de trabajo decente para los jóvenes. Primera experiencia laboral. Prácticas.

Ley 19.140. Salud de la población infantil y adolescente que asiste a establecimientos escolares y liceales, públicos y privados. Se dispone la promoción de hábitos alimenticios saludables en el ámbito educativo.

Ley 19.143. Aprobación de Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Partes del Mercosur.

Ley 19.147. Creación del Observatorio Ambiental Nacional (OAN) en la órbita de la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Ley 19.149. Aprobación de la Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal correspondiente al ejercicio 2012. Art. 67: creación en la Presidencia de la República, de la Secretaría de Derechos Humanos. Órgano rector del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas del Poder Ejecutivo. Cometidos generales de promoción, diseño, supervisión, coordinación, evaluación, seguimiento y difusión de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos y, en particular, la coordinación de dichas políticas. Art. 165: se encomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Instituto Artigas del Servicio Exterior, la creación de un programa permanente de formación en materia de Derechos Humanos, para dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ley 19.154. Actividades artísticas. Se dispone que el desarrollo de actividades comprendidas en la Ley N° 18.384, será compatible con el cobro de prestaciones por jubilación. Requisitos.

Ley 19.157. Aprobación del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, suscrito en la ciudad de Georgetown.

Ley 19.158. Creación del Instituto Uruguayo de Meteorología como servicio descentralizado que se relacionará con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. El Instituto Uruguayo de Meteorología sustituye a la Unidad Ejecutora "Dirección Nacional de Meteorología" del Ministerio de Defensa Nacional y tendrá los cometidos, atribuciones y organización que esta ley determina.

Ley 19.159. Talleres de Producción Protegida. Instituciones u organizaciones sin fines de lucro que cuenten con personería jurídica y que produzcan bienes o presten servicios, con el objetivo de capacitar y ocupar laboralmente a personas con discapacidad.

Ley 19.160. Se instituye un régimen de jubilación parcial y compatible con el desempeño de servicios de la misma afiliación.

Ley 19.161. Derecho al subsidio por maternidad y paternidad en el ámbito de la actividad privada.

Ley 19.167. Regulación de las Técnicas de reproducción humana asistida.

Ley 19.172. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de Marihuana.

Ley 19.175. Recursos hidrobiológicos. Se declara de interés general su conservación, investigación y desarrollo sostenible.

Ley 19.178. Modificaciones a la ley de acceso a la información pública.

Ley 19.179. Software libre y formatos abiertos. Se dispone su utilización por parte de organismos estatales.

Ley 19.181. Modificación de disposiciones de la ley 18.407. Constitución y funciona-

miento de las Cooperativas.

Ley 19.188. Regulación de la Educación Policial y Militar. Integración de educación en DDHH en la currícula.

Ley 19.196. Accidentes laborales. Se establece la responsabilidad penal del empleador cuando incumpliere normas de seguridad y salud.

Ley 19.198. Aprobación del Convenio Internacional del Trabajo N° 176 sobre Seguridad y Salud en las Minas.

Ley 19.204. Protocolo de 1997 al Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los buques de 1973, enmendado por Protocolo de 1978, añadiendo al mismo el anexo VI.

Ley 19.205. Armas y sustancias químicas tóxicas. Se tipifica delito su producción, adquisición, conservación, desarrollo, transferencia, importación, exportación.

Ley 19.210. Acceso de la población a servicios financieros y promoción del uso de medios de pago electrónicos.

Ley 19.211. Se declara el 27 de junio de cada año "Día de la Resistencia y Defensa de la Democracia" honrando la memoria de quienes defendieron la libertad y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Ley 19.225. Se aprueba el Tratado sobre el Comercio de Armas, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de abril de 2013, y suscrito por la República Oriental del Uruguay en la fecha que se especifica.

Ley 19.227. Se aprueba el Protocolo de Nagoya sobre acceso a los recursos genéticos y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización al Convenio sobre la diversidad biológica.

Ley 19.230. Se modifica el art. 3 de la ley 19.181 relativo a los estatutos sociales de las cooperativas.

Ley 19.233. Insta para penados que se hallen en libertad condicional o anticipada o con suspensión condicional de ejecución de la pena la cláusula provisoria de causas penales.

Ley 19.247. Tipificanse delitos y modifícase el art. 365 del Código Penal, sobre tráfico ilícito de armas.

Ley 19.254. Se facilita a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, la residencia permanente en la República.

Ley 19.259. Apruébase el Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos del Tabaco, aprobado durante la 5ª Conferencia de las Partes de la Organización Mundial de la Salud.

Ley 19.262. Aprobación del Tratado para facilitar el acceso al texto impreso, para personas con alguna discapacidad visual.

Ley 19.264. Otórganse facultades sancionatorias al Poder Ejecutivo en el control del cumplimiento de las especificaciones técnicas para los bienes y servicios destinados al uso y consumo.

Ley 19.283. Las empresas extranjeras o instaladas en el país en las que participe un Estado extranjero, tienen prohibida la compra y tenencia de tierra para finalidades de explotación agropecuaria.

Ley 19.286. Aprobación del Código de Ética Médica.

Decretos

Decreto 11/013. Se declara promovida la actividad de generación de productos, servicios y procesos biotecnológicos en el territorio nacional.

Decreto 40/013. Protocolo de actuación ante situaciones de acoso sexual en funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior.

Decreto 53/013. Instituto Nacional de Criminología (INACRI). Actividad y Organización. Modificaciones.

Decreto 59/013. Red pública de saneamiento. Obligatoriedad de conexión para los propietarios y promitentes compradores de inmuebles con frente a la misma. Reglamentación.

Decreto 67/013. Medidas de conservación y manejo de Tiburones (*Lamna nasus*) en el Uruguay.

Decreto 70/013. Pensión a las Víctimas de Delitos Violentos prevista por la Ley N° 19.039. Reglamentación.

Decreto 77/013. Aportación a la seguridad social de los profesionales del deporte. Profesionales del básquetbol.

Decreto 91/013. Beneficios tributarios a otorgar a los vehículos para personas discapacitadas. Monto máximo de valor no imponible. Documentación a aportar. Se derogan artículos de varias normas.

Decreto 146/013. Fomento del Deporte. Entidades deportivas habilitadas. Proyectos elegibles interesados en obtener la declaratoria de Proyecto Deportivo Promovido. Presentación.

Decreto 152/013. Reglamentación para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos derivados del uso de productos químicos o biológicos en la actividad agropecuaria, hortofrutícola y forestal.

Decreto 153/013. Se incorpora el área denominada GRUTAS DEL PALACIO al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, bajo la categoría de “Monumento Natural”.

Decreto 158/013. Pensión a las Víctimas de Delitos Violentos a cargo del Banco de Previsión Social. Se crea Comisión Especial Asesora.

Decreto 163/013. Compatibilidad de la jubilación por industria y comercio con la actividad bajo la misma afiliación.

Decreto 177/013. Simplificación de los trámites administrativos, mediante la adopción de medidas de racionalización y optimización que permitan una mayor eficiencia en la gestión pública y un mejor servicio al interesado. Reglamentación.

Decreto 182/013. Reglamentación para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos sólidos industriales y asimilados.

Decreto 183/013. Creación de la Comisión del Sistema Acuífero Guaraní.

Decreto 233/013. Se disponen determinadas exigencias para poder ejercer la Profesión de Geólogo en el territorio de la República Oriental del Uruguay.

Decreto 253/013. Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados. Reglamentación. Actualización.

Decreto 274/013. Reforma del Marco Regulatorio para los Establecimientos Especializados en la Atención y el Tratamiento de Usuarios Problemáticos de Drogas (UPD). Aprobación.

Decreto 276/013. Procedimiento administrativo electrónico. Se regula.

Decreto 281/013. Alimentos para rumiantes. Control. Se adecua normativa.

Decreto 294/013. Ley General de Educación. Reglamentación.

Decreto 297/013. Personas con discapacidad. Adopta uso del bastón blanco y verde como instrumento de movimiento para las personas con disminución visual y reglamenta acceso de perros de guía a lugares públicos y privados de acceso público y transporte público.

Decreto 304/013. Se declara de interés nacional varios proyectos de OSE vinculados a la prestación del servicio de saneamiento en diversas localidades del interior del país.

Decreto 318/013. Régimen de aportación a la seguridad social. Profesionales del Deporte. Basketbolistas.

Decreto 356/013. Funcionarios. Cese. Se dispone que la licencia ordinaria generada y no gozada en un organismo estatal debe ser transferida para su goce, al nuevo organismo en el que el funcionario pasa a desempeñarse.

Decreto 357/013. Registro de Hipercolesterolemia Familiar. Creación.

Decreto 359/013. Se establece que el Instituto Nacional de la Leche (INALE) será el encargado de continuar con la implementación del Sistema Nacional de Calidad de Leche (SNCL).

Decreto 360/013. Se aprueba el instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible denominado Estrategias Regionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Región Este.

Decreto 365/013. Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Se establece un régimen especial de trabajo, para los funcionarios que cumplen tareas en actividades vinculadas a los servicios de control e inspección sanitaria, vigilancia epidemiológica, análisis, verificación y certificación sanitaria.

Decreto 385/013. Se dispone que toda persona mayor de edad y psíquicamente apta, tiene derecho a oponerse a la aplicación de tratamientos y procedimientos médicos salvo que con ello afecte o pueda afectar la salud de terceros y tiene derecho a expresar anticipadamente su voluntad de oponerse a la futura aplicación de tratamientos y procedimientos médicos que prolonguen su vida en detrimento de la calidad de la misma, si se encontrare enferma de una patología terminal, incurable e irreversible.

Decreto 391/013. Se declara duelo oficial por el fallecimiento del Ex Presidente de la República de Sudáfrica, Dr. Nelson Mandela, los días 6 y 7 de diciembre de 2013.

Decreto 398/013. Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes. Obligaciones de los operadores turísticos.

Decreto 25/014. Se crea el sistema de diálogo y consulta (SDC) entre el Ministerio de RREE y las organizaciones sociales.

Decreto 53/014. Se establecen límites de la exposición humana a los campos electromagnéticos.

Decreto 62/014. Decreto reglamentario de la ley 18.471 donde se regula la protección de los animales.

Decreto 78/014. Decreto reglamentario de la ley 18.611 donde se regula la cría, transporte, o utilización de animales vertebrados en experimentación, docencia e investigación.

Decreto 79/014. Decreto reglamentario de la ley 18.651 referente a la creación de un sistema de protección integral de personas con discapacidad.

Decreto 81/014. Reglamenta la ley 19061 relativa a las normas de tránsito y seguridad vial.

Decreto 120/014. Reglamentación de la Ley 19172 que establece el control y regulación por parte del Estado de la importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, etc, del uso de la marihuana y sus derivados.

Decreto 144/014. Reglamentación de la ley 19.122 referente a medidas de acción afirmativa en beneficio de la población afrodescendiente.

Decreto 173/014. Se establecen una serie de exigencias y regulaciones para el producto yerba mate.

Decreto 204/014. Se crea una Comisión especial para la implementación y ejecución del proyecto de reasentamiento de los refugiados sirios.

Decreto 214/04. Creación y condiciones del programa de asistentes personales para personas con discapacidades severas.

Decreto 216/014. Se aprueba el Código de Ética y normas de actuación de la Defensoría Policial del Ministerio del Interior.

Decreto 256/014. Se comete a la Secretaría de DDHH la planificación y ejecución del programa de reasentamiento de los refugiados sirios en territorio de la República del Líbano.