

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**La militancia antipunitiva frente al giro  
conservador del progresismo en materia de  
seguridad pública (2005-2019)**

**Rafael Dighiero Triay**  
Tutor: Germán Bidegain

**2020**



*Las almas repudian todo encierro*

## 1. Introducción

En 2020 cerrará un ciclo y comenzará otro nuevo, incierto aún. Las elecciones así lo determinaron; la era progresista tiene su primer freno electoral, frente a una coalición compuesta por prácticamente todo el arco opositor. Probablemente, la nueva gestión de gobierno realice reformas profundas en una serie de políticas respecto de las que desplegó la coalición que llegó al poder en 2005.

Sobre el tenor, la profundidad y la dirección de estas transformaciones, por ahora, solo podemos especular. El acuerdo programático de la coalición de centro-derecha, derecha y extrema-derecha nos brinda una serie de pistas en este sentido. Podemos afirmar que habrá cambios importantes en materia de economía, salud, educación, relaciones laborales, relaciones internacionales, y largos etcéteras. Los partidos que resultaron electos acumulan tres lustros de oposición.

En 2005, tras la más grande y profunda crisis económica de la historia de nuestro país, el Frente Amplio (FA) asume la dirección del Estado con grandes desafíos. Muchos de ellos pudo sortearlos, con relativo éxito, como algunas de las consecuencias materiales más acuciantes para la población, tales como la pobreza y la indigencia. A través de una política fiscal sólida y políticas sociales sostenidas, el gobierno pudo paliar los escollos sociales más urgentes. En términos distributivos, el modelo progresista se basó fuertemente en una estabilidad macroeconómica con exoneraciones al gran capital, impuestos a la renta personal y empresarial, y aumento del salario real para la mayoría de la clase trabajadora. Consejos de Salarios mediante, la política laboral frenteamplista logró sostener, a grandes rasgos, un pacto social importante, donde tanto trabajadores como empresarios mejoraron sus condiciones de vida (Castro et al., 2015: 43-45). ¿Dónde están, entonces, los principales problemas de los gobiernos de izquierda?

La seguridad pública es, desde el 2009, el problema más preocupante para la ciudadanía, según diversas mediciones de opinión pública, y también, quizás, el debe más importante de la gestión progresista. Gobernando diez años con la presión ciudadana, que pidió constantemente soluciones, el Frente Amplio comenzó un lento camino hacia políticas ancladas en lo punitivo como intento de atacar los problemas de inseguridad. Sin éxito alguno. A nivel político, los representantes parlamentarios de la derecha ejercieron, sin descanso, su férrea oposición a los sucesivos ministros del Interior, en particular a Eduardo Bonomi, quien estuvo en el cargo los

últimos dos períodos (récord absoluto)<sup>1</sup>. A nivel social, el descontento no mermó. Los niveles de popularidad del jefe de la cartera siempre estuvieron en el fondo de la tabla respecto del resto del gabinete<sup>23</sup>. Su renuncia era pedida, a voces, seguidamente<sup>456</sup>.

Las políticas públicas, a pesar, o quizás debido a todo lo anterior, tomaron un rumbo claro con el devenir de los años. El Ministerio del Interior (MI) profundizó el policiamiento, el patrullaje territorializado, el armamento, la tecnificación, el salario y la cantidad de efectivos del brazo represivo del Estado. Se crearon fuerzas especiales de choque, como la Guardia Republicana, el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) y el Grupo de Respuesta Táctica (GRT), se expandieron sistemas varios de videovigilancia, y las cárceles están en su máximo histórico en los guarismos de privación de libertad, con leyes cada vez más severas en lo penal, representando niveles elevados a nivel latinoamericano.

Aquí no estudiaremos las políticas de seguridad pública en sí, sino a aquella porción de la ciudadanía que trabaja y milita pensando en ellas desde una perspectiva antipunitiva. ¿Cuál es la importancia de estudiar esto en un momento histórico donde el gobierno cambia de signo?

La literatura en Ciencias Sociales que estudia las políticas públicas llevadas a cabo en Uruguay respecto del “combate a la delincuencia” es muy vasta. Por suerte, no son pocos los análisis y los estudios profundos acerca de la gestión progresista de la seguridad. Muchos de ellos serán tenidos en cuenta teóricamente en este trabajo. Podríamos decir que hay importante masa crítica académica con una impronta antipunitiva, desde muchas disciplinas.

No hay estudios sistemáticos, sin embargo, centrados en la militancia antipunitiva. Sí hay trabajos hechos sobre instituciones, colectivos o personalidades que se vinculan con esas áreas, pero no hay un estudio que piense en la militancia en su totalidad, como potencial movimiento social.

1 <https://ecos.la/UY/9/actualidad/2018/04/03/22187/todas-las-interpelaciones-de-bonomi-2-en-trabajo-y-9-en-interior/>

2 <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ranking-de-popularidad-de-ministros-uc212075>

3 <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/vazquez-crece-simpatia-oficialismo-defiende-lacalle.html>

4 <https://www.subrayado.com.uy/oposicion-denuncia-una-catastrofe-seguridad-y-reclama-la-renuncia-bonomi-n507104>

5 <https://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/43312/22/mecweb/interpelacion-deriva-en-analisis-del-episodio-de-santa-catalina-saravia-pide-renuncia-a-bonomi?parentid=28545>

6 <http://radiouruguay.uy/mieres-el-pi-apoyara-pedido-de-renuncia-de-bonomi-en-la-proxima-interpelacion/>

La militancia en materia de Derechos Humanos (DDHH) en Uruguay tiene una tradición muy larga y rica, sobretodo por la lucha de quienes de alguna manera se vinculan con las atrocidades cometidas durante el último período de Terrorismo de Estado en nuestro país. Tal es el caso, por ejemplo, de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (Madres y Familiares), y su heroica lucha. Hay toda otra militancia que, anclada fuertemente en una perspectiva de DDHH, viene pensando y problematizando el avance represivo, siguiendo los casos de gatillo fácil, trabajando dentro de las cárceles, acompañando casos puntuales de abusos policiales, luchando para derrotar plebiscitos, y largos etcéteras.

La importancia de prestarle atención a estos asuntos es superlativa. Primero, porque generalmente son militancias marginales, que no se llevan, en su totalidad, la atención de la luminaria mediática ni política. Poco sabemos de ellos, ¿Quiénes son? ¿Dentro de qué colectivos trabajan y militan? ¿Qué piensan de la actual coyuntura política? ¿Coordinan acciones entre ellos? ¿Tienen diferencias de importancia, a nivel político y estratégico?

Segundo, porque generar conocimiento reviste una importancia muy grande. Decir lo no dicho, rescatar los relatos olvidados, las memorias, las indignaciones, los pareceres. Los Derechos Humanos son letra muerta si quedan al margen del saber popular.

Tercero, porque el estudio del período progresista es necesario, por la importancia histórica que tuvo y seguro tendrá a lo largo de todo el siglo veintiuno. El ciclo que comienza tiene mucho que ver, por ejemplo, con haber sido oposición a este. Sin comprender uno, es difícil comprender el otro. Para entender el destino de los Derechos Humanos, en su totalidad, es vital tener claro el punto de partida.

Teniendo en cuenta lo anterior, creemos fundamental estudiar el panorama de la militancia social en torno a las políticas de seguridad. En ese sentido, la pregunta central de este trabajo es *¿Cómo afectó el giro conservador del FA en materia de seguridad a quienes se organizan desde una perspectiva antipunitiva, en términos de coordinación, demandas y movilización?*

La hipótesis que proponemos es que la militancia antipunitiva en Uruguay ha intensificado su oposición al llamado “giro punitivo” que comenzaron a tomar las políticas públicas de seguridad, sobre todo a partir del segundo gobierno de la coalición.

El objetivo general del estudio será indagar en los actores sociales que se organizan actualmente en oposición a las políticas estatales de seguridad pública. Como objetivos específicos, en primer lugar, el trabajo pondrá foco particular en las formas de organizarse de los individuos y colectivos que, desde una perspectiva antipunitiva, militan en algún grado de oposición a las políticas públicas de seguridad pública de los últimos años. Además, se pretende entender los grados de coordinación que hay entre los colectivos, así como las diferencias que se presenten entre ellos de acuerdo a objetivos, estrategias, demandas y vínculos institucionales. Por último, se buscará visualizar los cambios que se dieron en este movimiento social a medida que fueron transcurriendo los gobiernos frenteamplistas; si hubo quiebres, si mutaron las demandas, las consignas, etcétera.

## 2. Marco Teórico

### a) Movimientos sociales, partidos y Estado: una mirada teórica general

La definición de movimientos sociales la proporciona Pedro Ibarra, quien afirma que no basta con que un grupo se reúna y proteste para que configure como un movimiento social, sino que tiene que haber un objetivo común de transformación social: “pretenden lograr reconocimiento, desarrollo y protección de intereses y necesidades individuales o colectivas que esos movimientos consideran que expresan el bienestar colectivo, o la libertad, o la justicia, o la emancipación, o en general, la dignidad humana” (Ibarra, 2005: 80). Estos movimientos se organizan con demandas hacia el poder político para lograr los cambios sociales pretendidos.

Ibarra, a su vez, nos brinda una distinción que resulta importante a la hora de indagar los perfiles de las distintas organizaciones y su forma de relacionarse con el poder político: [el movimiento social] “sabe que tiene que exigirle, que demandarle, pero al mismo tiempo sabe que debe discutir y, eventualmente, negociar con él, supone parecerse a él, aceptar sus reglas de juego, su lógica en los procedimientos de toma de decisiones” (2005: 84). Offe, al respecto, afirma que el movimiento social, a diferencia de otro tipo de organizaciones, tiende a tener cierta legitimidad por parte del sistema político y a su vez aspira a algún grado de extensión social de sus objetivos, aunque esto se tratara únicamente del reconocimiento público (Offe, 1992: 225, 226). La cuestión de los objetivos atraviesa, sin dudas, la pregunta que guía este trabajo. Resultará útil indagar, pues, vista esta noción, cuál es el objetivo del movimiento social antipunitivo uruguayo, si tiene uno, si varía según la organización, etcétera.

Una característica clave, por otra parte, de los movimientos sociales, es su identidad colectiva y su forma organizativa que de ella se deriva; en general, el movimiento social se basa en la horizontalidad, la buena fe de sus componentes y en que todo el mundo pueda y quiera decidir, “la cuestión organizativa no solo es un medio sino un fin en sí mismo” (Ibarra, 2005: 85). El autor afirma, también, que los movimientos sociales suelen tener una estrategia principalmente conflictiva, con miras a la legitimidad social más que política y con alguna reivindicación más o menos antisistémica en alguna fase de su desarrollo (2005: 86,87). Todas estas cuestiones son muy interesantes de pensar para delinear los distintos perfiles de los militantes que integran el movimiento social que estudiamos.

Sobre el rol del conflicto, Sidey Tarrow, en su trabajo titulado “El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política”, afirma que en el surgimiento de un movimiento social o revolución siempre hay algún grado de “acción colectiva contenciosa”, que se convierte en tal “cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros” (Tarrow, 1994:19). Lo contencioso de la acción colectiva, pues, da lugar a movimientos sociales con actores que reúnen aspiraciones comunes contra sus oponentes o las autoridades. Este tipo de acción colectiva no implica, continúa el autor, que los movimientos sean siempre violentos, sino que es generalmente el único recurso que dispone la mayoría de la gente para disputar espacios con adversarios mejor equipados (1994:20).

En cuanto al tamaño y al vínculo que existe entre las distintas organizaciones, Ibarra afirma que los movimientos sociales suelen ser una amplia red de grupos, individuos y movimientos locales (2005:86). En el mismo sentido, Barozet introduce el término “archipiélago”, originalmente de De la Maza, para referirse a un conjunto de organizaciones sociales que, si bien logra aumentar en número y en tamaño, no logra constituirse como un movimiento social fuerte (Barozet, 2016: 32). En este punto, se nos plantea la pregunta del tamaño del movimiento social antipunitivo uruguayo, y sobre todo la visión de los implicados sobre ello: hasta qué punto *es* un movimiento social como tal y qué grado de interacción hay en su interior.

Otra cuestión clave que incluye Barozet es la noción de “empoderamiento” de los movimientos, que refiere al alcance que estos tienen para influir en la institucionalidad y el poder político (2016: 45). De todos modos, queda abierta la duda sobre qué es el empoderamiento, es decir, habrá visiones centradas meramente en la influencia, que serán aquellas más cercanas a la cooperación con el sistema político y el Estado, y habrá otras más autonomistas, de empoderamiento cívico, social, “de abajo”. Será otra cuestión a tener en cuenta.

Tarrow ofrece una síntesis bastante exhaustiva para definir a los movimientos sociales, y reúne casi todas las características que fuimos enumerando. Para él, son “desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las elites, los oponentes y las autoridades” (Tarrow, 1994:21).

En un sentido más crítico, Raquel Gutiérrez afirma que las definiciones modernas de



movimientos sociales, si bien son útiles porque recuperan el entendimiento de la historia a partir de múltiples luchas (ya no solo la de clases), tienen el defecto academicista de “clausurar la fuerza expresiva del término colapsándola en un concepto cerrado” (Gutiérrez, 2014: 3) La autora esgrime que de esta forma se reinstala “la lógica argumental que colapsa la comprensión mucho más amplia de lo político abierta por las luchas sociales, a una perspectiva estado-céntrica que únicamente recompone ciertas formas de acumulación de capital” (2014: 3). En su lugar, pretende abrir la posibilidad de estudiar y entender los caminos de transformación *desde la lucha*, desde las contradicciones de los asuntos sociales y la inestabilidad que ellos crean; “entender la sociedad como un mosaico dinámico de antagonismos superpuestos” (2014: 4).

Sobre contradicciones e inestabilidad, Gutiérrez afirma:

Así, la maraña de contradicciones sociales, de flujos de antagonismo y luchas clara, aunque dificultosamente, puede pensarse a partir de la inestabilidad; esto es, desde el conjunto de polimorfos aspiraciones y prácticas políticas que habitan incómodamente el cuerpo social, ocultas y constreñidas por el orden dominante, que se resisten a ser nuevamente contenidas en formas políticas anteriores y que, más bien, se orientan a sistemáticamente erosionar y desbordar tanto los límites morales y políticos inscritos en el imaginario social, como las relaciones mando/obediencias conexos con aquellos (Gutiérrez, 2014: 7)

Para la autora, la pretensión de comprender la lucha y la transformación social a través de la identificación y clasificación de sujetos sociales muestra enormes dificultades para entender los fenómenos más álgidos de insubordinación, que muchas veces anulan los conceptos imperantes. La sugerencia es, por el contrario, rastrear las maneras de cómo se expresa la nueva distinción clasificatoria según los protagonistas que autoproducen la lucha, en lugar de nombrar por anticipado (Gutiérrez, 2014: 10). Estas nociones resultaron centrales para terminar de definir tanto la hipótesis, como los objetivos, generales y específicos, así como algunos conceptos que se daban por sentados previo a salir al campo. “Para estudiar las luchas y aprender de ellas es necesaria una manera de volverlas comprensibles, de entender sus posibilidades transformadoras y de hacerlas comparables entre sí -aun en sus singularidades” (2014: 13).

#### b) Movimientos sociales, partidos y Estado: el contexto uruguayo

El vínculo entre los movimientos sociales, el Estado y los partidos políticos es muy particular en Uruguay. Hay cierto acuerdo en la literatura local acerca del vínculo existente entre

gran parte de las organizaciones sociales con los partidos de izquierda, en especial con la coalición fundada en 1971. Las preguntas que aquí resultan fundamentales responder tienen que ver con lo que sucede a partir de que el Frente Amplio accede al gobierno, en el 2005, en esta relación. ¿Hubo una “ventana de oportunidad” para que se catalizaran demandas del movimiento social en pos de la ejecución de políticas? ¿Qué tipo de demandas y de qué tipo de organizaciones? ¿Cuáles tuvieron respuesta de los gobiernos de izquierda y cuáles no? ¿Qué factores pueden dar cuenta de eventuales diferencias en la respuesta de los sucesivos gobiernos a las distintas demandas?

Hablaremos de “ventanas de oportunidad” dentro de los parámetros de la literatura de la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP), es decir, “un marco institucional abierto a las demandas provenientes de la sociedad y la posibilidad constante de las organizaciones sociales de acceder a aliados políticos insertos en el sistema institucional” (Bidegain y Tricot, 2017: 145). En primer lugar, diremos que los gobiernos del FA representaron una ventana de oportunidad para una parte del movimiento social. A modo ilustrativo de lo que pretendemos afirmar, observamos al movimiento social vinculado a la llamada “nueva agenda de derechos”, por un lado, y al movimiento sindical, por otro. Respecto del movimiento por los derechos de las disidencias sexuales, “el triunfo electoral del FA en 2004 confinguró un marco de oportunidad política para la acción colectiva”, por la merma represiva que impulsaron estos gobiernos para con la población Lésbico-Gay-Trans-Bi-Queer (LGTBQ) y por una serie de normas que se fueron aprobando en pos de ella (Sempol, 2016: 322). Pese a que la mayoría de las demandas de los colectivos no estaban contempladas en los programas de gobierno, el crecimiento significativo que el movimiento experimentó a influjos del nuevo ciclo político hicieron que su capacidad de presión diera lugar a alianzas con élites, lo cual logró “colar” reivindicaciones en la agenda política (2016, 323). La evidencia de la EOP respecto de las demandas de la diversidad sexual, entonces, parece ser clara (Bidegaint y Tricot, 2017: 156). Esto se sirvió, además, de un apoyo popular muy importante. Las marchas de la diversidad son, año a año, “picos de movilización (...) del calendario montevideano”, con decenas de miles de personas movilizadas, con actividades que se prolongan durante todo el mes de setiembre (Sempol, 2016, 327).

Algo similar sucedió con el movimiento sindical, la organización principal de la clase trabajadora. La relación entre este movimiento y el Frente Amplio es muy estrecha desde la misma fundación de este, en 1971: “La gran mayoría de los dirigentes sindicales han sido militantes pertenecientes a alguna de sus facciones. De hecho, el FA ha sido desde entonces el

hermano político del sindicalismo nucleado en el PIT-CNT [Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores]” (Senatore, Méndez, 2013: 1). Los autores señalan que durante los gobiernos progresistas se cambió fuertemente el rumbo, con una orientación de la política laboral basada en la negociación colectiva y medidas que apuntan al equilibrio de los negociadores en el tripartismo (2013: 16). A partir de allí, el PIT-CNT se revitalizó, alcanzando las tasas de afiliación más altas de su historia y fortaleciendo su organización (2013: 33). La EOP, en este caso, “cambió sustancialmente, recobrando fuerza el movimiento y aumentando exponencialmente las tasas de afiliación” (Bidegain y Tricot, 2017: 159).

Vemos, entonces, dos ejemplos claros de organizaciones que se fortalecieron durante la década y media progresista, y que supieron aprovechar las ventanas de oportunidad para hacer llegar sus demandas al Estado. No obstante, es importante tener en cuenta las disputas internas que se producen en el seno de estos movimientos. Allí también hay grietas, desgajamientos, disputas por la voz, por los liderazgos y por las visiones políticas. En definitiva, hay luchas dentro de las luchas, y es importante nombrarlas, para evitar caer en totalizaciones. Para el caso del movimiento de la diversidad, por ejemplo, se procesa un debate entre Ovejas Negras, de perfil más cercano al progresismo, y la Agrupación 1992, crítica con la cooptación que sufrió el movimiento LGTBQ, desde una perspectiva clasista<sup>1</sup>. El movimiento sindical tiene sus disputas internas, también. Diversas corrientes y agrupaciones de sindicatos dan sus luchas discursivas y políticas dentro del PIT-CNT, con distintas visiones acerca de las relaciones con el Estado, lo que en términos sindicales se denomina independencia de clase<sup>2</sup>.

Para analizar el vínculo entre movimiento social y partidos utilizaremos una noción planteada por Diego Castro, Lucía Elizalde, Mariana Menéndez y María Noel Sosa, en una publicación del 2014 titulada “Grietas en la hegemonía progresista uruguaya, entre consenso y resistencias”. El concepto de *hegemonía progresista*, que será central en nuestro análisis, refiere a un proceso que empieza con la historia misma del Frente Amplio y su alianza con los movimientos sociales, y se termina de asentar con su llegada al gobierno, donde “instala un lenguaje específico, delinea los límites de cómo debe darse el conflicto y cristaliza ciertos horizontes de imaginación política” (Castro et al., 2014: 161). Para consolidarse y contener (o

- 1 "Miradas sobre diversidad sexual - Reactiva Contenidos", 2017. Debate completo en: <https://www.youtube.com/watch?v=UekoGnPxWu4>
- 2 "Las coordenadas del progresismo: debates activos, hacia el XIII Congreso del PIT-NT, Reactiva Contenidos, 2018. Link: <https://www.reactiva.com.uy/las-coordenadas-del-progresismo/>

institucionalizar) los conflictos sociales, esta hegemonía “necesitó construir un discurso binario y dicotómico, donde lo que había en la vereda de enfrente al gobierno era la derecha partidaria; inhabilitando y estigmatizando otras críticas y rupturas” (2014: 162). Este marco teórico es útil, veremos, para problematizar las nociones de ventanas de oportunidad, en específico, referido al vínculo entre los movimientos y el Estado.

Para describir los primeros años de relación entre los movimientos sociales y el Frente Amplio, Castro, Menéndez, Elizalde y Sosa citan el concepto *revolución pasiva*, de Modonesi, que implica una “conducción desde arriba, con su contracara, la pasivización del movimiento popular” (Castro et al., 2014: 163). Quizás los casos del movimiento por la diversidad sexual y el movimiento sindical sean buenos ejemplos de esto. Al tiempo que el Estado (y el partido de gobierno) captaron determinadas demandas, lo que hicieron fue cooptar esas formas de organización, controlándolas “desde arriba”. A su vez, esto puede verse en cómo algunos cuadros dirigenciales del movimiento social han ido tomando espacios dentro del Estado. Sobre esta idea teoriza también Carlos Santos, basándose tanto en los trabajos de Diego Castro et al. como los de Alfredo Falero, cuando afirma que “desde el punto de vista de la construcción de legitimidad social, los atisbos de descontento o crítica fueron 'domesticados'”, mencionando el caso de la dirigencia del movimiento sindical. Aquella que no pudo ser asimilada por el estado, entonces, fue “simplemente desacreditada” (Santos, 2017:5).

En los últimos años, afirman los autores, la hegemonía progresista comienza a tener algunas señales de alerta, fisuras que abren espacio al debate de nuevos horizontes y movilizaciones, clásicas y novedosas (Castro et. al., 2014: 163). El trabajo concluye con la reflexión de que si bien “no se ha conformado un nuevo ciclo de luchas (...) podemos identificar mayores conflictos, experiencias puntuales de antagonismo” (2014: 174). Además, “el fin de un ciclo de luchas no significa la inexistencia de conflictos, sino la incapacidad coyuntural para la conformación de un nuevo arco de expresiones sociales con capacidad de disputar la hegemonía” (Falero, 2008: 161, en Santos, 2017: 4). Para Bidegain y Tricot, el período entre 2005 y 2014 estuvo cargado de tensiones, pero “no fueron suficientes para generar la deslegitimación del sistema político o el desafío al mismo desde la sociedad civil” (2017: 148).

Un estudio de Carlos Moreira, del año 2010, daba los primeros trazos de la literatura en ciencia política sobre un quiebre entre el Frente Amplio y los movimientos sociales. Según el mencionado trabajo, la llegada del Frente Amplio al gobierno, en conjunto con las consecuencias

sociales de la crisis económica del 2002, significa un nuevo impulso para los movimientos sociales, aletargados en la década del 90 (Moreira, 2010: 290). En el año 2007, según el autor, hubo “una primera coyuntura crítica, donde el cemento de los acuerdos fue puesto a prueba” con una primera manifestación multitudinaria contra el nóvel gobierno de izquierda (2010: 287).

En “Los límites de la articulación: los movimientos sociales en el Uruguay frenteamplista”, Gabirel Delacoste afirma que la relación entre la coalición de izquierda y los movimientos sociales ha sido siempre intensa pero también “tensa y contradictoria” (Delacoste, 2015: 13). Al tiempo que se oligarquizaban las élites partidarias, el movimiento social comenzaba a atravesar un “incómodo punto intermedio” entre defender los derechos sociales adquiridos y denunciar el abandono de algunas banderas por parte de la izquierda (2015: 13-16).

Para estudiar y nombrar esas fisuras que se van desplegando a lo largo de los gobiernos, observaremos el caso del ambientalismo, por un lado, y de los Derechos Humanos, por otro. En la temática ambiental se plantea una contradicción entre las organizaciones ambientales “de corte conservacionista” surgidas en los noventa, que se basan en impulsar normativas ambientales, sin cuestionar el modelo de desarrollo y consumo, en estrecho vínculo con el Estado, y las que “podríamos calificar ambientalismo popular, o más gráficamente, a organizaciones de base o redes nacionales que incluyen una perspectiva de clase en su análisis y su acción política” (Santos, 2017: 9). Se marca una ruptura, entonces, entre un “ambientalismo institucionalizado”, que logra penetrar en el Estado, “reverdeciéndolo” en apariencia, y un grupo de organizaciones y militantes ecologistas que se han venido movilizand, con particulares alianzas, siendo alterizados por buena parte de la izquierda política. La hegemonía progresista opera, aquí, “asociando el mote de 'radical' como sinónimo de una especie de infantilismo de izquierda” (2017: 16).

En materia de Derechos Humanos, el campo de luchas es muy amplio. La llegada del Frente Amplio al gobierno implicó “un cambio trascendental para la historia de las representaciones del pasado reciente” (Allier, 2010: 246). La relación entre Madres y Familiares y el FA tiene mucho que ver con esta lógica de hermandad estratégica y tensión. Allier señala, por ejemplo, la llegada al Estado de Javier Miranda, miembro de Madres y Familiares (2010: 248). Por otro lado, con el paso de los gobiernos progresistas los reclamos de la organización han sido cada vez más fuertes, denunciando la impunidad de la cual son cómplices “los poderes del Estado [y] los partidos políticos”, reafirmando que “el Estado fue, es y seguirá siendo responsable de lo

sucedido hasta que se sepa dónde está cada uno de ellos, qué pasó, y quiénes son los responsables” (Madres y Familiares en Serpaj, 2017: 22-24, 51).

Sobre los asuntos del pasado reciente, su militancia, sus demandas, su historia, hay cierta bibliografía desarrollada, una cantidad no menor de pienso, masa crítica y academia detrás. No es así para el caso del movimiento de Derechos Humanos referido a la seguridad/inseguridad ciudadana, la militancia que piensa y se organiza desde una perspectiva antipunitiva, que ve con preocupación el accionar del brazo represivo en el presente. Esto nos deja abierta una puerta importante, y nos plantea una serie de preguntas: ¿Hubo “hermandad estratégica” y tensión entre estas organizaciones, los partidos y el Estado? ¿En qué medida? ¿Hubo una ventana de oportunidad con la llegada al gobierno del FA para ellas? ¿Hubo cooptación, oposición? ¿Las demandas fueron escuchadas, los cuadros militantes tuvieron un lugar en los espacios de poder? ¿Cómo fue el transcurso de los gobiernos, hasta llegar al hoy?

### c) Punitivismo y antipunitivismo

Es útil comenzar definiendo punitivismo. El “poder punitivo” del que teoriza Zaffaroni, criminólogo argentino fundamental para comprender estos fenómenos, es aquel que fue instrumento de la verticalización social que facilitó la colonización europea en nuestras tierras (Zaffaroni, 2012: 33). El autor habla, en “La Cuestión Criminal”, del punitivismo como una simple penalización que no resuelve el conflicto, porque una de las partes está por definición excluida de la decisión: “lo punitivo no resuelve en conflicto sino que lo cuelga, como una prenda que se saca del lavarropas y se tiende en la soga hasta que se seque” (2012: 30).

A los efectos de este trabajo, usaremos una noción amplia de lo punitivo, que abarca y trasciende lo exclusivamente penal. Es decir, el punitivismo parte de la base del castigo penal como solución al complejo problema de la inseguridad, supongamos, para combatir al delito, y a partir de allí despliega una serie de políticas: aquellas que tienen que ver con tipos de patrullajes, con sistemas de videovigilancia, con prácticas policiales en muchos casos abusivas, con decisiones presupuestales, institucionales, discursivas y políticas. El punitivismo se torna, entonces, una forma de gestionar el combate a la inseguridad, como razón de ser.

La criminóloga española Elena Larrauri ilustra muy bien esta discusión conceptual acerca

de la amplitud y el alcance del término. En “La economía política del castigo”, afirma que hay una línea académica que se centra exclusivamente en las tasas de encarcelamiento, sea por duración o por evolución, para comparar niveles de punitivismo en los países. En ese sentido, la autora asegura que el aumento del número crudo de privación de libertad puede estar relacionado con la evolución del delito y no con decisiones y políticas gubernamentales. Por lo tanto, es necesario revisar las políticas y decisiones penales, para ver si estas van en la línea de la severidad. Eso explica, por ejemplo, los casos de países donde el delito baja y el encarcelamiento aumenta (Larrauri, 2009: 57-60).

El viraje punitivo, como lo define Larrauri, tiene estrecho vínculo con el “populismo punitivo”:

un país realiza un 'viraje punitivo' cuando incluso los propios legisladores y agentes políticos sienten que han perdido el control de los sucesos, cuando 'se ven obligados' a adoptar una serie de decisiones que quizás la 'racionalidad pragmática' les desaconseja, pero las cuales toman finalmente porque presumen que no pueden oponerse a la opinión pública (Larrauri, 2009: 62)

Los agentes políticos, entonces, se sienten a merced de las pasiones que ellos mismos han contribuido a desatar. La autora afirma, en esa línea, que en realidad la opinión pública no es la causante de los giros punitivos. En todo caso, las actitudes punitivas tiene más que ver con una situación de angustia social y colapso de las normas morales que con el hecho de haber sido víctima directa del delito (2009: 63).

Definimos como antipunitivo a todo aquel pensamiento que cuestiona esta forma de gestionar la seguridad pública por parte del Estado. Identificamos dos vertientes: el antipunitivismo que tiene que ver con el trabajo y monitoreo dentro y alrededor de los centros penitenciarios, y el antipunitivismo vinculado al trabajo y monitoreo de casos de abusos policiales, militarizaciones, así como al punitivismo penal. Ambas reúnen una serie de organizaciones sociales, instituciones y colectivos. Digamos que la diferenciación no es pura, ya que varias organizaciones tienen trabajo en ambos espacios, y las que se enfocan más en uno de ellos también tienen masa crítica formada respecto del otro. Es útil, en cierto modo, pensar en un mapa diferenciando los conceptos. A los efectos de este trabajo, sin embargo, se pensará en la militancia en un sentido amplio, englobando a todas las organizaciones.

Hay una serie de estudios sobre la militancia social de Derechos Humanos para el caso de Argentina que resultan muy útiles para pensar la situación de nuestro país. Ciertas tipologías y formas de clasificar las perspectivas de las organizaciones sirven como un correlato bastante interesante para analizar lo que sucede de esta orilla para adentro. Una ponencia titulada “¿Sin lucha no hay justicia? Concepciones de justicia en organizaciones de familiares de víctimas de violencia institucional”, de Adriana Cuenca y Marcela Trincheri, en la Universidad Nacional de La Plata, intenta explorar en las perspectivas militantes de distintos colectivos en ese país. En dicho trabajo realizan una distinción entre los “organismos históricos de derechos humanos”, tales como Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos y Desaparecidos por Razones Políticas y Gremiales, Servicio de Paz y Justicia (Serpaj), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), y las nuevas organizaciones, de familiares de víctimas de la violencia institucional o de militantes sociales y políticos, como es el caso de la Comisión de Familiares de Víctimas Indefensas de la Violencia Institucional (COFAVI) y la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI).

Es interesante pensar en las posibles comparaciones que pueden establecerse entre las organizaciones que se repasan en el trabajo anteriormente citado con aquellas existentes en nuestro país. Las autoras, por su parte, cuestionan el análisis que hace Pereyra, en “Tomar la palabra, Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea”, cuando asegura que no es posible que las nuevas organizaciones conformen un movimiento, ya que no es posible aplicarles ningún criterio de unidad analítica, salvo las determinadas por su marco de acción, en este caso, la lucha contra la impunidad. Cuenca y Trincheri, sin embargo, afirman que:

de acuerdo al análisis provisional realizado a partir de nuestro trabajo de campo consideramos que esta problemática resulta de una complejidad mayor y que es posible establecer algunas relaciones entre las nuevas organizaciones que conformarían algún tipo de identidad con una cierta prolongación en el tiempo y acuerdo en las problemáticas construidas y las maneras de abordarlas (Cuenca y Trincheri, 2010: 7)



### 3. Marco Metodológico

#### a) Elección epistemológica

Epistemológicamente, la investigación será encarada desde el paradigma interpretativista. Este enfoque concibe a la subjetividad como un significado en sí mismo a la hora de generar conocimiento. Los hechos históricos o los fenómenos sociales, entonces, se comprenden a la luz de las percepciones que los individuos tienen del mundo exterior (Della Porta y Keating, 2014: 37).

Estas nociones están influidas por la nueva escuela basada en premisas posmodernas, que pone en duda las constantes epistemológicas de gran parte de las Ciencias Sociales, y sus fundamentos de orden, causalidad y progreso, derivados de la ciencia natural y el iluminismo (Della Porta y Keating, 2014: 38). Este debate está vivo en la ciencia política global. En la academia norteamericana hay una corriente mayoritaria que concibe al método científico únicamente a través del positivismo y los métodos cuantitativos, descalificando las voces que exigen diversidad y pluralidad de métodos, como el movimiento Perestroika de la década del 2000 (Rocha, 2012: 99-101). En Uruguay, pese a que hay cierta convivencia de los paradigmas epistemológicos en disputa, predomina la influencia del *mainstream* norteamericano (2012: 118). Los métodos cualitativos tienen un peso marginal en las investigaciones (entre aquellas que fueron publicadas en la Revista Uruguaya de Ciencia Política), pocas de ellas utilizan entrevistas y menos aún, análisis de discurso (Rocha, 2012: 115).

En este trabajo, lo central será rescatar la visión de quienes se organizan contra las políticas que consideran punitivas, así como de quienes trabajan en la búsqueda de alternativas a estas. Con esto se quiere decir que no habrá una pretensión de “neutralidad”, ni implícita ni explícita, y el trabajo no estará guiado necesariamente por un alejamiento para con el objeto de estudio.

Podemos identificar en el proceso de investigación etapas deductivas y etapas inductivas. En resumen, “todos los caminos conducen a Roma (...) sean iniciados inductiva o deductivamente, arriban a la inferencia causal y, finalmente, producen narrativas causales complejas” (Bril et. al., 2017: 661,662). La primera etapa del trabajo tuvo que ver con una “entrada inductiva”: la construcción de una narración primaria no causalizada pero guiada por

intuiciones teóricas (2017: 665). La hipótesis elaborada inicialmente, entonces, se fue ajustando de acuerdo a las sucesivas aproximaciones teóricas y metodológicas, pese a que se conserva de aquella la razón de ser y la intuición original. La teoría que se acumuló, luego, sirvió para darle marco a una parte de la hipótesis. Es por eso que en ella se asume la existencia de un “giro conservador” referido a la última década, ya que desde la academia hay una visión ampliamente mayoritaria en ese sentido. Esto implica que se asume el concepto, el resto del trabajo tendrá que ver no tanto con comprobar si tal giro existe o no, o en qué medida, sino en rescatar la visión de los y las entrevistadas acerca de ese giro. Es decir, no nos detendremos en la *existencia* de ese giro punitivo, en términos ontológicos, sino en las *percepciones* acerca de éste. La/s hipótesis se van ajustando, entonces, a través de la interacción de los relatos, conformando una narrativa “plausible” y “persuasiva” (Yom, 2015, en Brili et. a. 2017: 666).

El proceso de recolección de datos en el trabajo de campo llega a su fin, entonces, cuando se llega a un punto de saturación, que en metodología cualitativa refiere a “la baja probabilidad de obtener mayor información relevante si prosiguiera la recolección de datos, es decir, a los rendimientos decrecientes del trabajo de campo” (Brili et al. 2017: 666).

#### b) Sobre los métodos y los datos

El trabajo, un estudio cualitativo, se basa principalmente en entrevistas en profundidad, con un formato semi-estructurado. La entrevista, como técnica de investigación, es una conversación diferente a una conversación cotidiana; es una interacción profesional, con un interrogatorio cuidadoso, con una estructura y un propósito basado en la generación de conocimiento (Kvale, 2011: 30).

El cuestionario tiene que ver con lo que Kvale denomina “entrevista embudo”, es decir, preguntas más generales al principio, y más específicas sobre el final, mientras se recorren técnicas de recolección de información “indirectas”, no necesariamente incluyendo en la pregunta el punto central de lo que se quiere analizar (Kvale, 2011: 85). Asimismo, las preguntas están enfocadas en los “por qué” y en los “qué”, más que en los “cómo”. Lo que se busca comprender es la visión del interlocutor acerca de un fenómeno. Son importantes, sobre todo para el caso de los y las militantes, las descripciones espontáneas, más allá de las explicaciones intelectualizadas sobre el fenómeno en cuestión (2011: 86,87).

En ese sentido, no se trata solo de los “hechos” a estudiar, sino de cómo estos se viven y se relatan. La entrevista cualitativa en profundidad, entonces, se hallaría “a caballo entre el campo de la conducta (el orden del hacer) y el orden de lo lingüístico (el orden del decir), algo así como el decir del hacer, de gran interés para el investigador (Valles, 2014: 63).

La entrevista, siguiendo el análisis de Vallés , puede ser tenida en cuenta como técnica principal, sin descartar el uso combinado de otras técnicas (2014, 63-64). Se utilizaron también fuentes secundarias, tales como las páginas web y las cuentas en redes sociales de las organizaciones sociales, archivos y documentos publicados por ellas y diversas notas de prensa. La riqueza de estas fuentes es que, a diferencia de la entrevista directa, cuando se revisa un documento no se da el sesgo de aceptabilidad, que influye en las respuestas que el interlocutor tenga para quedar bien con el entrevistado. Además, permiten estudiar un período pasado, por ejemplo, la postura de una organización determinada cantidad de años atrás (Corbetta, 2007: 376, 377).

### c) El trabajo de campo

El trabajo de campo constó de diez entrevistas, en total. Dos a informantes calificados, una presencial (Rafael Paternain) y otra vía videollamada (Diego Castro), ya que el académico en cuestión se encontraba en el exterior. Además, se hicieron siete entrevistas presenciales a siete militantes sociales, una por cada organización a estudiar (Mauro Tomassini, Martín Fernández, Denisse Legrand, Pablo Ghirardo, Karen Riquelme, Edgardo Escobar y Leonel Rivero). Como se dijo, podría haber habido más, pero se consideró a alcanzado un punto de saturación en la información recabada, por lo que ya no fue necesario. Por último, se llevó a cabo una entrevista, también presencial, con un ex jerarca del Ministerio del Interior y actual Senador por el Frente Amplio (Charles Carrera), con el fin de tener una contraparte, una visión desde la gestión del gobierno.

Se aplicaron tres formularios de entrevista distintos, uno para los y las militantes, otro para los informantes calificados y otro para el caso del actual Senador, ex jerarca del Ministerio del Interior. Todos ellos constaron de dos bloques, uno coyuntural, donde se le preguntaba al interlocutor sus percepciones sobre el estado de situación actual de las políticas públicas de

seguridad, y otro referido a las organizaciones sociales. Las variaciones en esto último radica, por cuestiones obvias, en si se trató de las mismas organizaciones y sus percepciones sobre sí mismas o las percepciones de terceros sobre ellas.

La duración de las entrevistas va en un rango entre media y poco más de una hora, lo que refleja que hubo una gran disposición de parte de cada uno de los entrevistados y las entrevistadas, enriqueciendo sobremanera el trabajo de análisis. El período de entrevistas comenzó en junio y transcurrió hasta el mes de noviembre (2019). El trabajo de codificación facilitó el trabajo de agrupar respuestas y analizar las similitudes y diferencias entre ellas, para dar lugar a un posterior análisis. La misma, se llevó a cabo a través de transcripciones electrónicas, utilizando un programa especializado en ello, el QDA MAX. La codificación debe ir más allá de lo “simplemente descriptivo”, debe verse desde la óptica analítica, es decir, desde las respuestas tentativas a las distintas preguntas que motivan el trabajo, una “lectura intensiva” (Gibbs, 2012: 67). A partir de los códigos, se generan categorías, y se comienza la tarea analítica, la comparación entre los diferentes textos, se comienza a hacer un mapeo por tema (2012: 69).

La consulta con los expertos fue el punto de nexos entre el marco teórico y la salida al campo en sí mismo. Para el caso concreto, coincidió que ambos expertos escogidos están presentes en la primera parte del trabajo, lo cual implicó una oportunidad para relacionar directamente los conceptos que utilizan con la pregunta de investigación. En las visiones de Castro (Entrevista 1) y Paternain (Entrevista 2) hay una serie de coincidencias y algunos matices muy interesantes de recabar. El cuestionario constó de dos grandes bloques, como se dijo, uno centrado en la coyuntura política actual, en particular en relación con las políticas de seguridad de los gobiernos frenteamplistas, y otro centrado en las organizaciones sociales que trabajan sobre esas políticas desde una perspectiva antipunitiva durante el período mencionado.

## 4. Políticas de Seguridad en Uruguay

### a) Revisión teórica

Para Ana Juanche y Gianni Di Palma, el “pánico ciudadano (...) arroja como respuesta la conversión de problemas del orden social en prácticas de sobreactuación policial y prácticas judiciales de uso exacerbado de la privación de libertad” (Juanche y Di Palma, 2014: 27). La mano dura, a su vez, recae sobre los pobres, que son quienes componen casi que exclusivamente la población reclusa.

Rafael Paternain, experto en políticas de seguridad, afirma que en Uruguay hay una “hegemonía conservadora” en esta área. Luego de años de crecimiento económico sostenido a la par del crecimiento de las cifras de los delitos sobre la propiedad parece haber quedado un vacío explicativo en la izquierda, lo cual “ha permitido que el espacio de sentido fuera colonizado por relatos conservadores” (Paternain, 2012: 83,84). Estos, se nutren de “las demandas punitivas de la ciudadanía, la activación de todos los resortes de la estigmatización, la búsqueda de argumentos en razones morales o patológicas y la reivindicación de la acción policial reactiva en espacios ‘feudalizados’” (2012: 89). El consenso, a su vez, fue completado por la élite gobernante, sobre todo al inicio del segundo mandato. La respuesta de parte de esta se ubica en la dimensión policial, por medio de un “rearme”, con foco en “la triple alianza explicativa entre rapiñas, pasta base y menores infractores” y con penas que tienden a aumentar incesantemente (2012: 91).

El paradigma punitivo, en buena medida, fue impulsado por la gestión del gobierno nacional de los períodos 2005-2020. La políticas de seguridad de los últimos gobiernos tienen un fuerte respaldo teórico y discursivo. El sitio web del Ministerio del Interior extrae una serie de informes publicados originalmente en el blog “Sin Miedos”, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en los cuales se fundamentan algunas de las reformas llevadas a cabo por los gobiernos. Por ejemplo, en “La teoría detrás de la reforma policial en Montevideo”, Laura Jaitman y Sebastián Galiani, economistas argentinos, exponen la teoría de la economía del crimen como forma recomendada de abordar los problemas derivados de la inseguridad ciudadana. En resumidas líneas, la teoría trata de que:

los criminales son racionales en el sentido de que ellos miden los costos y beneficios de sus acciones, y que el crimen puede ser disuadido mediante políticas que reducen los beneficios del crimen vis-a-vis los de las

actividades legales. Es decir, el crimen puede disuadirse si aumenta la rentabilidad de actividades legales o si aumenta el costo esperado de las acciones ilegales haciendo el crimen menos atractivo (si se manipulan las probabilidades de arresto y condena)<sup>1</sup>

Para Galiani, en otro informe publicado que se titula “¿Mano Dura, Mano Blanda o Política Racional para Combatir el Crimen?”<sup>2</sup>, la sugerencia que aporta la teoría económica del crimen tiene que ver con una política racional que combata a la delincuencia, combinando el enfoque de mano dura con el de mano blanda. Para ese objetivo, entonces, la “cartera óptima de políticas” deberá tener en cuenta, de manera sensible, la naturaleza multifacética del crimen. Para ello, el autor se basa fuertemente en el Modelo Económico del Crimen, elaborado por Gary Becker en 1968, a través del cual se busca hallar “las penas óptimas”. Estas, deberán basarse en un correcto equilibrio entre la incapacitación (el aislamiento social del individuo que delinquiró, para que durante ese tiempo no pueda volver a hacerlo) y la disuasión (la amenaza de penas altas para que el individuo haga el cálculo racional de su pena futura en caso de incurrir en una conducta delictiva).

Esta economía del crimen tiene en su haber diversas críticas. Elena Larrauri cita los análisis de Garland (2001), quien ve que en Norteamérica y en Gran Bretaña se produjo un viraje punitivo, desde un sistema basado en lo asistencial, propio de los Estados de Bienestar, hacia un sistema que enfatiza el castigo, la incapacitación y la protección del público a través de políticas de control, propio del neoliberalismo (Larrauri, 2009: 57).

El BID, además, realiza algunas sugerencias generales en materia de seguridad para los países latinoamericanos. Un artículo del año 2017, escrito por Heather Sutton y titulado “Cuatro formas de mejorar la seguridad en los barrios”<sup>3</sup>, sugiere a los gobiernos de la región desarrollar sistemas de mapeo del crimen, aplicar vigilancia policial en “puntos calientes” a través de estos mapas, identificar áreas de “déficit de cohesión social” y desplegar intervenciones orientadas a la solución de problemas “para reducir el desorden físico”. Si bien las últimas sugerencias parecen ser de carácter abstracto, las dos primeras son muy concretas, y refieren a políticas llevadas a cabo por el Ministerio del Interior uruguayo.

En 2014, como parte de la fundamentación para la implementación del Programa de

1 <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/economia-del-crimen-aplicada-el-caso-de-montevideo/>

2 <http://focoeconomico.org/2014/12/29/mano-dura-mano-blanda-o-politica-racional-para-combatir-el-crimen-2/>

3 <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/seguridad-en-los-barrios/>

Gestión Integral de Seguridad Ciudadana, el Ministerio del Interior publicaba que para “reducir la criminalidad y violencia de los barrios de esta seccionales y reducir asimismo la percepción de la inseguridad” se buscó “fortalecer algunas capacidades de la Policía Nacional”<sup>1</sup>. La creación del Programa de Alta Dedicación Operativa, a su vez, es una de las políticas ejecutadas que más fielmente representan este paradigma. En 2017, Presidencia de la República publicaba, en su página oficial, una nota explicando y justificando la ampliación del programa y la extensión a buena parte del territorio nacional. En ella, se afirma que el PADO “combina el estudio sistemático y la georreferenciación de los delitos con un despliegue policial con alta capacidad de adaptación y movilidad”<sup>2</sup>. [Ver Anexo 6]

La hegemonía conservadora que describe Paternain, por tanto, parece tener importante recibo de parte del gobierno. Este trabajo buscará enfocarse en quiénes resisten a esa hegemonía, sus vivencias, sus métodos, sus estrategias para afrontarlas, sus angustias, sus frustraciones.

#### b) ¿Qué dicen los expertos?

En el caso de Castro y Paternain, ambos coinciden en su perspectiva del estado de situación respecto de las políticas de seguridad, así como en la conceptualización que realizan en torno a la evolución de la gestión frenteamplista [Ver Anexo 0, línea del tiempo]. Para los académicos, se produjo un cambio importante en la materia en el pasaje del primer al segundo gobierno progresista. Hay plena coincidencia en que el mandato de Díaz en el Ministerio del Interior (2005-2007) representó un momento en el cual se logró llevar a cabo políticas no punitivas en materia de seguridad. La ley de Humanización Carcelaria [Ver Anexo 1], del 2006, se lleva la mención ecuánime a este respecto (luego, en el resto de las entrevistas, veremos que también).

En este sentido, ambas visiones se detienen en considerar que hubo un “giro punitivo” a partir del segundo gobierno frenteamplista. Es un momento particular, ya que la izquierda en el ejercicio del poder parece cambiar el modo de conceptualizar estas políticas, el vínculo entre lo social y lo punitivo. Al respecto, Castro dice:

*A mí me parece que si uno lo mira históricamente es como que la política pública de*

1 <https://minterior.gub.uy/index.php/2013-06-17-14-41-56/2012-11-13-13-08-52/78-noticias/ultimas-noticias/2031-programa-de-gestion-integral-de-seguridad-ciudadana>

2 <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/agenda-gobierno-layera-pado>

*seguridad se fue volviendo más conservadora, más punitivista y más centrada en la dinámica de pensar el problema como un problema exclusivamente de seguridad, o sea, desconectado de los problemas sociales que, históricamente, la izquierda al menos, identificaba (Entrevista 1)*

Paternain reafirma la posición de Castro, al tiempo que le agrega una visión más largoplacista:

*Si uno hace una evolución o una periodización, en realidad lo que vas a ver en materia de políticas públicas es más una continuidad que una ruptura, ha tenido una continuidad que podría pensarse que tuvo una interrupción, un ruido, en el primer gobierno del Frente, ¿No? (...) yo creo que en ese primer gobierno del Frente Amplio intentó por lo menos amortiguar muchas de las tendencias que venían antes, pero no logró contener la tendencia, finalmente (Entrevista 2)*

Esta diferencia de enfoque quizás resulte no menor a la hora de pensar en la construcción de relatos y significados. Demos por claro que en la visión global, ambos comparten la postura de un viraje patentado en la izquierda política gobernante en una dirección punitiva. El pequeño matiz puede verse en que Castro distingue un cambio de rumbo a partir del Frente Amplio, mientras que Paternain lo distingue en la larga data, es decir, como una política de Estado. Hay, en la primera, una visión que le asigna más agencia al gobierno, mientras que la segunda se centra en la impotencia, la incapacidad de detener una tendencia.

En este sentido, las visiones de los expertos parecen coincidir en señalar que, sobre todo en el segundo y tercer gobierno frenteamplista, se llevó a cabo una política de seguridad anclada fuertemente en lo punitivo, tanto desde lo penal como desde lo policial. Hay un consenso bastante importante respecto de lo que implica en estos términos la “época Bonomi”, como quiebre a lo que fueron las prácticas institucionales del primer gobierno del FA. Es así que Paternain habla de un “realismo de derecha” que asume hipótesis del control del delito y el combate al mismo, con énfasis en la vigilancia, la policía y el encierro como prioridades (Entrevista 2).

Sobre la militancia social antipunitiva, las certezas aparecen con menor claridad. Si bien, tanto Paternain como Castro, distinguen distintos tipos de organizaciones que trabajan sobre el tema, ninguno cree que pueda hablarse de un movimiento social antipunitivo consolidado,



consistente o transversal. Se menciona, por ejemplo, el trabajo que realizan Serpaj e Ielsur (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), que “no aparecen como interlocutores fuertes”, al decir de Paternain (Entrevista 2). Además, se reconoce la existencia de pequeñas organizaciones, sin capacidad de movilización ni tampoco de incidencia en el debate público. Para el académico esto se trata de “una debilidad muy grande”:

*Entonces, el panorama es muy complejo, es muy desarticulado. No es fácil identificar, no es fácil pensar, aparte, espacios de producción de conocimiento colectivo sobre estos temas, ha sido muy difícil generar adhesión, generar gente, generar conocimiento, generar alianzas estratégicas, generar sistemas de vocerías para interpelar la política de seguridad. Y te pongo por caso (...) bueno, la Guardia Republicana se va a encargar de la seguridad en las cárceles, la Guardia Republicana se instala en el interior, una movida más en clave de reforzamiento de la militarización de la seguridad, ¿Quién interpela eso? ¿Desde dónde se interpela eso en términos de una concepción antipunitivista? ¿Dónde están esos emergentes? ¿Están? ¿Están en algunos barrios, en algunas organizaciones? (Entrevista 2)*

Un concepto importante en el marco teórico de esta investigación es el de “hegemonía progresista”, acuñado por, entre otras investigadoras, Diego Castro. Consultado al respecto, el experto afirma que si bien la militancia de DDHH vinculada a la dictadura agrieta esa hegemonía, no le resulta tan claro si también lo hace la militancia de DDHH con impronta antipunitivista. La dinámica por parte del gobierno es, para el autor, la de “estigmatizar ciertos sectores militantes” de perfil aparentemente radical [Ver Recuadro 1]. Esto no logra implicar un agrietamiento, porque, desde su visión, esta dinámica de estigmatización cuenta con el aval de sectores de la militancia social más afines al gobierno:

*No logra generar, de alguna manera, estos casos de estigmatización, la misma reacción de descontento, de desprecio o de desconfianza al gobierno que lo que fuera el no cumplir con la posibilidad de saber qué pasó con los desaparecidos o con los detenidos, torturados y asesinados durante la dictadura (Entrevista 1)*

Nos encontramos, entonces, con dos visiones bien importantes y en algunos aspectos distintas sobre el fenómeno, que no necesariamente llevan a síntesis contradictorias. Saber acerca del quiénes, con qué perfiles, de qué manera, con qué dinámicas, interacciones y lógicas

organizativas se desarrolla la militancia antipunitiva es la motivación central de este trabajo. Con este objetivo, pues, fue que se abordó el contacto directamente con los y las militantes de las organizaciones sociales en cuestión.

## **5. Cartografía de actores sociales: ¿Quiénes son? Perfiles y formas de organización**

El campo de la militancia en Derechos Humanos que aborda las cuestiones derivadas de la seguridad ciudadana es muy diverso. En primer lugar, en el ámbito académico hay ciertos espacios generados donde surge conocimiento y pensamiento crítico acerca de las miradas hegemónicas del sistema político en torno al combate a la inseguridad. Es el caso de Paternain (Entrevista 1), de Rivero (Entrevista 7) y de toda una serie de académicos y académicas que estudian el tema en profundidad. Por otro lado, hay Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que trabajan fuertemente desde hace décadas en estas cuestiones, con distintos grados de legitimidad social y política, así como financiamientos dispares. Es el caso de Serpaj e Ielsur. Por otro lado, una serie de asociaciones ancladas directamente en lo civil, con una serie de diferencias y similitudes que iremos explorando: Nada Crece a la sombra, Espacio Antirrepresivo, Colectivo Catalejo, Asociación Civil de Personas Privadas de Libertad, y varios centros de estudiantes de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay. Todos ellos participaron de las entrevistas semi-estructuradas para esta investigación [Ver Tabla 1]. Por último, se identifica otra serie de organizaciones más satelitales, pero que realizan sus aportes dentro del antipunitivismo, tales como las fundaciones internacionales Friedrich Ebert, Casa Bertol Bretch, Rosa Luxemburgo, las organizaciones de Derechos Humanos Plenaria Memoria y Justicia (PMYJ), el Colectivo de Pensamiento Penal y Criminológico del Uruguay (CPPC) y, a su modo, la Asociación de Familiares Víctimas de la Delincuencia (ASFÁVIDE).

El Serpaj, Servicio de Paz y Justicia es una Organización No Gubernamental fundada en Uruguay en el año 1984, centrada en aspectos varios de los Derechos Humanos, desde el monitoreo de cárceles hasta la realización de talleres socioeducativos con adolescentes en conflicto con la ley penal. A su vez, llevan a cabo una publicación anual, sistematizando informaciones, investigaciones e informes del estado de situación de los DDHH en nuestro país. La dinámica de esta generación de informes tiene que ver con la producción de insumos para discutir con organismos de contralor locales e internacionales (Naciones Unidas y Corte Interamericana, por ejemplo). El entrevistado por la organización fue Mauro Tomasini (Entrevista

3), quien dejó su cargo en ella hace escasos meses, pero fue miembro durante todo el período de estudio, motivo por el cual se valoró su testimonio. En términos estratégicos, Serpaj lleva a cabo un seguimiento a casos que considera paradigmáticos, es decir, que “concentran un montón de vulneraciones” (Entrevista 3), por ejemplo, de violencia institucional, con el fin de incidir en el debate público. Suelen pensarse estos casos desde la lógica del potencial impacto, que “por sí mismos podían resolver algunas cosas que de alguna manera podían generar una modificación de la cultura institucional” (Entrevista 3). Se mencionó, por ejemplo, el caso de uso de armas de fuego en la cárcel de Canelones, una demanda que perdieron. Otros casos de renombre, son el de una trabajadora sexual trans, que tras haber asesinado a su pareja fue abusada sistemáticamente en distintas dependencias del INR (Instituto Nacional de Rehabilitación), también perdido, un caso donde dos menores fueron detenidos administrativamente en una comisaría, con el que tuvieron éxito judicial, el caso de la cárcel de mujeres en Minas, donde prácticamente no tenían alimentación, otra demanda ganada. Respecto de la violencia policial, llevan adelante tanto seguimiento como asesoramiento, jurídico y psicosocial. Desde Serpaj comentan que los casos “básicamente los perdimos, porque son los casos más difíciles de comprobar, porque el relato judicial es el mismo que hace la policía” (Entrevista 3). A esos casos llegan tanto por el constante monitoreo que realizan, como por redes de contactos.

Ielsur, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay, organización también fundada en 1984, realiza tareas similares, de seguimiento de casos paradigmáticos, individuales y colectivos, pero desde un perfil centrado en el asesoramiento legal. Además de realizar informes sobre proyectos de ley y análisis de legislación, son llamados en algunas oportunidades a informar al Parlamento sobre determinados temas, entre ellos: sistema penitenciario, justicia penal, proyectos sobre nuevos delitos, reformas de drogas, etcétera. Las acciones que emprenden tienen que ver tanto con la jurisdicción nacional como internacional, interponiendo recursos de amparo, por ejemplo en casos dentro del Penal de Libertad y ex Comcar (Unidad Penitenciaria N°4 Santiago Vázquez), así como relacionados a adolescentes en conflicto con la ley penal. El trabajo que realizan los abogados de la organización es honorario, y por tanto, relativamente esporádico. El entrevistado por parte del Instituto es Martín Fernández, abogado, que es miembro desde el 2005 (Entrevista 4).

Relacionado con las cárceles, también, es el surgimiento de Nada Crece a la Sombra (Nada Crece), en el 2014. En el marco de la campaña contra la baja de la edad de imputabilidad, a mediados de ese año, empezó el acercamiento a los centros penitenciarios. El nombre del

colectivo surge, de hecho, por un fragmento de la canción oficial de la campaña No a la Baja<sup>1</sup>. Denisse Legrand es quien responde por la organización, siendo fundadora de la misma (Entrevista 5). El trabajo en estos centros comenzó de modo piloto, centrado en los adultos varones, en ex Comcar y Punta de Rieles. El grupo, luego de esa primera experiencia, se consolidó, y constituye para muchos de ellos y ellas “un proyecto de vida y de militancia en sí mismo” (Entrevista 5). El mismo, es integrado por una treintena de personas, con un perfil profesional y variado: desde abogados/as, médicos/as, sociólogos/as, criminólogos/as, licenciadas en gestión cultural, deportistas, jugadores de fútbol, profesores/as de educación física, en una distribución por género mixta y con edades que van desde apenas entrados los veinte hasta casi el medio siglo de vida. Los grupos de talleristas se dividen en cinco y se generan rentas para los honorarios de casi todos ellos y ellas.

El Espacio Antirrepresivo es una organización social surgida en 2017, tras la realización del Primer Encuentro Antirrepresivo, donde confluyó la participación de distintos colectivos vinculados al tema. Las actividades que lleva a cabo el colectivo se dividen en dos vertientes, por un lado, el señalamiento de las prácticas represivas del Estado, por ejemplo, la visibilización del accionar policial en los barrios, y por el otro, la creación de herramientas que permitan a los militantes y las militantes sociales enfrentar esa represión y el diálogo con la gente de esos barrios, para enfrentar “desde abajo”, ese “accionar ilegítimo”. En ese sentido, la estrategia se basa en la creación de denuncias en forma de “contrarrelatos”, lo que tiene que ver con la versión de la víctima de la represión en contraposición con la versión oficial. Se define como un espacio asambleario y recibe aportes financieros de parte de algunos sindicatos afines, sobretodo en el marco de actividades y tareas puntuales. Pablo Ghirardo es el miembro del Espacio Antirrepresivo entrevistado para los propósitos de este trabajo (Entrevista 6). A su vez, el militante integra Plenaria Memoria y Justicia, organización de Derechos Humanos de la cual se desprende el Espacio, una de las razones por las cuales resulta importante mencionarla. PMyJ surge en el 2000, a raíz de los escraches públicos a militares torturadores del terrorismo de Estado en Uruguay, con el objetivo de “la lucha contra la impunidad y la recuperación de la memoria histórica”<sup>2</sup>.

Colectivo Catalejo surge en el año 2012, a partir de un grupo de conocidos y conocidas del ámbito de la Facultad de Ciencias Sociales. Tuvo que ver, al igual que Nada crece, con el

1 [https://www.youtube.com/watch?v=gV\\_bubMoUEA](https://www.youtube.com/watch?v=gV_bubMoUEA)

2 <http://losvamosaencontrar.blogspot.com/p/quienes-somos.html>

período de discusión en torno a la baja de la edad de imputabilidad. La motivación central en la creación de Catalejo fue el ver que en la campaña en torno a la Baja había una voz que faltaba: la de los y las adolescentes. En paralelo a sus egresos, el grupo, conocido también a través de la militancia estudiantil, decidió hacer el documental llamado “16”, que comprende dieciseis relatos de dieciseis jóvenes, de ambos géneros por igual y de distintas realidades socioculturales y materiales. El documental, pese a lo rudimentario que fue en términos técnicos, dada su inexperiencia en el rubro, tuvo gran repercusión, y fue el inicio de una serie de talleres que comenzaron a dar en el marco de la campaña. Con el tiempo, se integró al colectivo gente vinculada al cine y a la comunicación, lo cual trajo consigo cierto perfeccionamiento técnico. Actualmente el Colectivo, formado por una docena de personas, triangula lo político, lo científico y lo artístico. Las líneas de trabajo tienen que ver, entonces, con la ciencia, a partir de investigaciones propias, con lo comunicacional, en cuanto a la difusión de contenidos generados, y con lo político, con orientación hacia la incidencia, fundamentalmente en la opinión pública (sin descartar, por otro lado, el rol de lobby). Leonel Rivero (Entrevista 7) es fundador del Colectivo, y es quien dio su testimonio para este trabajo.

El Cecso, Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales (1991), que pertenece a la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU, 1929), tiene en sus seno, desde el 2015, un grupo de militantes que trabajan fuertemente en talleres educativos dentro de los centros penitenciarios. Nucleados en la Comisión de Derechos Humanos del gremio, conforman un colectivo, surgido a partir del contacto directo con estudiantes que se encontraban privados de libertad. “El Tito” fue el estudiante que dio el puntapié inicial, en este sentido. En vínculo directo con los espacios institucionales de la Universidad de la República (Udelar), tales como el Espacio de Formación Integral (EFI) y la Unidad de Apoyo a la Enseñanza (UAE) se empezó a dar apoyo en la preparación de exámenes a estudiantes que se encontraban reclusos en el ex Comcar. La entrevistada por el Cecso es Karen Riquelme (Entrevista 8), quien milita activamente desde 2015.

Asocide PPL, Asociación Civil de Personas Privadas de Libertad, surge en el año 2015 en la cárcel de Punta de Rieles, por personas que en ese entonces estaban reclusas, con el objetivo de defender los derechos de quienes están privados de libertad. A partir de su surgimiento, generaron vínculos con reclusos de otros centros, tales como el ex Comcar y el Penal de Libertad. Al día de hoy, algunos de ellas mantienen su condición de privación de libertad, mientras que otros ya no, motivo por el cual les es complicado coordinar y reunirse. De hecho, esto último ha sido imposible. El vínculo con la dirección de la cárcel, aparte, no es nada bueno. Desde su creación,

hace cuatro años, se encuentran en juicio con el Estado, porque este les niega la personería jurídica, pese a, según comentan, haber presentado todos los papeles y estatutos tanto en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) como en el Ministerio del Interior. Al momento de decidir organizarse, cuentan, fueron “de alguna forma reprimidos”. Esto es: traslados arbitrarios y negación de salidas transitorias por estudio. Su rol es el de “criticar al sistema, no ser funcionales a él” y esa sería la razón por la cual las autoridades los ven con malos ojos. Edgardo Escobar (Entrevista 9) es quien oficia como interlocutor de la organización para este trabajo.

Además de estas organizaciones, que dan su visión a través de las entrevistas brindadas, hay otras que de una u otra manera trabajan acerca de las políticas de seguridad, sea generando producción académica o a través de actividades diversas. Es el caso, por ejemplo, de la Casa Bertol Bretsch, fundada en Alemania en 1964, que además de dar cursos de alemán, promueve proyectos en materia de Derechos Humanos<sup>1</sup>. Desde el mismo país europeo surge, en 1990, la Fundación Rosa Luxemburgo, y también está presente en Uruguay, desde el 2015. Uno de sus ejes de trabajo es, también, los Derechos Humanos<sup>2</sup>. También proveniente de Alemania, la Friedrich Ebert Stiftung, con más de treinta años de presencia en Uruguay (como FESUR), promueve la justicia social y la democracia, teniendo a la seguridad ciudadana entre sus ejes de trabajo<sup>3</sup>. Con un perfil ciertamente distinto, surge en la Facultad de Derecho, en 2014, el Colectivo de Pensamiento Penal y Criminológico del Uruguay, una organización académica dedicado a problematizar algunos aspectos del derecho penal<sup>4</sup>. Además, una organización importante pero poco mencionada, tanto en la literatura como en el ámbito militante, es la Asociación de Familiares y Víctimas de la Delincuencia, que fue fundada en el año 2012. La Asociación fue creada con el fin de “tutelar por los derechos de las víctimas de la delincuencia y sus familiares”, ofreciéndoles acompañamiento social, psicológico y apoyo institucional desde lo legal<sup>5</sup>.

1 [https://www.cbb.org.uy/quienes\\_somos.html](https://www.cbb.org.uy/quienes_somos.html)

2 <https://rosalux-ba.org/quienes-somos/>

3 <https://www.fes-uruguay.org/quienes-somos/fes-en-uruguay/>

4 <https://www.facebook.com/notes/cppc-colectivo-de-pensamiento-penal-y-criminolo%C3%B3gico-uruguay/breve-s%C3%ADntesis-colectivo-de-pensamiento-penal/1180577962028778/>

5 <https://www.asfavide.uy/>

## 6. ¿Qué cambió durante los gobiernos del FA desde la perspectiva militante?

### a) El giro punitivo

Las organizaciones, en general, comparten la visión que transmitían los expertos acerca de este viraje en la administración de las políticas de seguridad en los sucesivos gobiernos frenteamplistas. Las diferencias se encuentren, quizás, en cómo leer ese cambio.

Hay cierto acuerdo en que los primeros años frenteamplistas representaron un intento de llevar a cabo políticas públicas no punitivas en materia de seguridad. Casi todos los entrevistados y entrevistadas hacen mención a la Ley de Humanización del Sistema Carcelario, del año 2006. De Ielsur, por ejemplo, se señala que el primer gobierno “tuvo como una especie de primavera respecto a la cuestión de seguridad” (Entrevista 4). Para la organización en cuestión, no solo se trataba de una buena ley, sino que contenía muchos de los pilares de “una política progresista”. La izquierda, sin embargo, “no tuvo espalda para sostener esa ley” (Entrevista 4). De Colectivo Catalejo se hizo mención a que el primer gobierno del FA “tuvo otra impronta”, mencionando el caso de esta ley, que “marcaba otro perfil claramente (...) su primera política fue un ensayo de política de izquierda, me parece que eso fue resistido” (Entrevista 7). Esa reforma carcelaria, para Nada Crece a la Sombra, “fue un primer momento en el cual se afiló mucho esa idea de cambios en el sistema” (Entrevista 5). El Espacio Antirrepresivo lo ve más como un paréntesis: “la única ley que se sale de este marco es aquella que hablaba de la humanización de las cárceles, que fue muy criticada (...), pero salvando esa ley, hay como una linealidad” (Entrevista 6). Esta diferencia de conceptualización marca, de entrada, un quiebre que tiene que ver con la diferencia de los perfiles entre los colectivos, entre aquellos que son críticos con el Estado, como un todo, y entre aquellos que valoran en la gestión progresista una cierta intención de izquierda.

No hay consenso en mencionar un punto histórico de quiebre en este “giro punitivo”, aunque se encuentra, para todos los colectivos, entre el año 2008 y 2010. Mauro Tomasini (Serpaj), por ejemplo, comenta que en el 2008 “empieza otra cosa, que después con el tiempo supimos qué era” (Entrevista 3). Para la organización, pasó algo entre el 2005, cuando el programa de seguridad del gobierno lo presentó Zaffaroni, “un garantista, de la criminología crítica”, y el 2010, cuando el programa se basa en la teoría de la tolerancia cero. Siendo muy complejo de identificar, el entrevistado elige mencionar como punto de arranque, de todos modos, la Ley de Procedimientos Policiales [Ver Anexo 2], donde “se establece que se puede detener a

cualquier persona sin ningún tipo de causa, entonces es un giro bastante complejo en temas de abordaje del espacio público” (Entrevista 3). Para Pablo Ghirardo, del Espacio Antirrepresivo, esa ley fue una muestra de agudización del proceso punitivista, “la ley de procedimiento policial legaliza la detención por averiguaciones, algo que era un decreto de [Jorge] Pacheco [Areco], si mal no recuerdo (...) es decir, se le da un rango mayor a esa política punitiva” (Entrevista 6). Martín Fernández (Ielsur) manifiesta haberse opuesto duramente a esta política tras haber sido consultado, la cual inicialmente preveía, por ejemplo, los allanamientos nocturnos: “Fue bajando intensidad (...) después eso fue barnizado con un lenguaje de Derechos Humanos, queda como algo lavado, pero nosotros decíamos que con esa ley, por ejemplo, terminaba habilitando la pena de muerte extrajudicial, digamos, por no respetar un vallado, habilitaba a la policía a usar el arma de fuego, que fue lo que pasó a los pocos meses en Piriápolis<sup>1</sup>” (Entrevista 4) [Ver Recuadro 2].

Desde el partido de gobierno se hace una fuerte defensa de estas reformas policiales, tan criticadas por las organizaciones sociales. En conversación con Charles Carrera (Entrevista 10), quien fuera Director General de la Secretaría del Ministerio del Interior desde que asumió Eduardo Bonomi hasta el 2017, se demostró satisfacción por los logros en esta materia: “yo creo que uno de los haberes que hay en el Uruguay, es que hoy hay una policía diferente, mucho más profesional” (Entrevista 10).

Para el entrevistado por parte de Asocide PPL, Edgardo Escobar, el retroceso se ha pronunciado “desde que está Bonomi” (Entrevista 9). Hay diversas y abundantes menciones al actual jefe de esa cartera. Podríamos decir que, en alguna medida, personaliza el giro punitivo para los y las militantes. Vemos, a su vez, una mención contrapuesta con la gestión de José Díaz, quien encarna ese primer intento progresista. Los nombres, en este caso, representan mucho más que personas. A nivel institucional, en ese sentido, Leonel Rivero, de Catalejo, habla de un “quiebre claro” en los últimos diez años de gobierno. Se menciona, en esa línea, una diferencia entre el ministerio de Díaz y “los últimos dos gobiernos del FA, [en los cuales] la política que se ha hecho desde el Ministerio del Interior ha tenido cierta impronta como de actor racional<sup>2</sup>” (Entrevista 7). De Serpaj se hace hincapié, también, en el rol protagónico del ministerio, especialmente del último ministro: “A nivel intrapolítico, específicamente me parece que con Bonomi, especialmente con él, yo creo que se distendieron del tema. Es parte del presidencialismo, que solucioná vos, gestioná el problema como quieras” (Entrevista 3). Martín

1 El caso al que se refiere el entrevistado: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2010/9/no-fue-un-accidente/>

2 Se refiere a la Teoría Económica del Delito.



Fernández, por su parte, fue enfático en señalar que el círculo superior del Ministerio del Interior funciona como una “usina” cerrada, con un porcentaje alto de la legislación en materia de seguridad que surge de ahí, con escaso intercambio con las organizaciones sociales (Entrevista 4). El vínculo entre ambas instituciones, a medida que avanzó la década, se fue tensando cada vez más, al punto de llegar a descalificaciones mutuas en discusiones de comisiones parlamentarias, según cuentan.

Charles Carrera explicó cómo funciona la elaboración de las políticas al explicar su rol: “[El Secretario General] es como un gran gerente, es decir, el ministro y el subsecretario definen la política y vos tenés que salir a coordinar acciones entre las diversas unidades ejecutoras” (Entrevista 10). Podría decirse que las versiones de Tomasini, Fernández y Carrera sobre cómo surge el pienso de las políticas, coinciden. En lo que no coinciden, por el contrario, es en la receptividad que hay de parte del Ministerio para recibir las demandas de las organizaciones. Charles Carrera afirmó, consultado al respecto, y en clara oposición con la visión militante: “nosotros tuvimos siempre una política de puertas abiertas, y siempre dialogamos muchísimo, invitamos a que trabajaran con nosotros” (Entrevista 10).

Respecto de lo policial, ninguno de los colectivos que trabaja en territorio tuvo reparos para criticar el accionar. Para todos ellos, los últimos años constaron de un recrudescimiento del policiamiento. Para Catalejo, la cuestión vinculada a la seguridad en el territorio vino acompañada de una exaltación a la figura de la “nueva policía”, entendida básicamente como el PADO:

*Si uno va a la página de la Nueva Policía, es muy elocuente, porque tiene algo así como tres pilares que son organización, tecnificación y acercamiento comunitario, vas a ver la parte de acercamiento comunitario y tiene tres items, vas a ver la parte de tecnificación y tiene quince, entonces lo que estoy diciendo es, tenemos más armas, somos más letales, somos más eficientes, o sea, somos una fuerza de guerra, esa es la idea que se quiere implantar, tenemos el PADO, viste, que están re zarpados, que están en todo momento y están bordeando todos los espacios donde puede haber un conflicto (Entrevista 7)*

En este sentido, Serpaj plantea que el cambio no es solo en números, sino también en materiales y en logística, con la incorporación de elementos extra penales en el abordaje del delito

que antes no existían: tencología, videovigilancia, nuevas formas de patrullaje, etcétera. La creación de la Guardia Republicana es un hecho de gran importancia para las organizaciones sociales [Ver Anexo 3]. Por un lado, suele mencionarse la creciente cantidad de funciones que fueron adquiriendo, como el patrullaje. Pablo Ghirardo menciona:

*...era una propuesta de Jorge Larrañaga, en realidad, no era del progresismo, el progresismo la toma, crea esa guardia nacional, que es la unificación de alguna manera de Coraceros, Granaderos, y la tecnificación y especialmente la formación cambia sustancialmente, porque al principio eran fuerzas especiales, hoy son fuerzas de patrullaje. En mi caso, que vivo en la Cruz de Carrasco, mi barrio lo patrulla la Guardia Republicana por las noches, no lo patrulla la policía (...), se le fueron dando potestades, es más, tenemos dudas si el marco normativo prevee que puedan patrullar (Entrevista 6)*

Desde Serpaj se cuestiona, también, el rol que esta fuerza especial adquiere en el vínculo con el territorio, mencionando el caso, por ejemplo, de una Utu en Casavalle que es constantemente intervenida, ante el más mínimo incidente, por ser considerada zona roja. En ese sentido, se habla de “formas de abordaje militarizadas (...) es una técnica de abordaje del espacio público y una forma de regular el territorio (...) si vos llenás el espacio público, vos tenés que producir violencia institucional porque es intrínseco” (Entrevista 3).

Sobre el rol de la Guardia Republicana dentro de las cárceles, hay matices interesantes de ser rescatados. Tanto Karen Riquelme, del Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales, como Edgardo Escobar, de Asocide PPL, consideran que la entrada de la fuerza a la custodia de los centros penitenciarios es una reforma regresiva. La tercera organización que realiza trabajos en dichos establecimientos, Nada Crece a la Sombra, presenta una visión distinta. Se hace mención al esfuerzo que realizan las autoridades, por ejemplo, para eliminar la corrupción:

*Se cesaron, y particularmente desde la dirección de [Alfredo] Clavijo, 450 de 2.000 efectivos, es un montón, eso generó que el promedio de edad de la Guardia Republicana pasara a ser 28 años. ¿La pifean? Sí, un montón de veces, sin duda. ¿Hay corrupción? Enorme, en toda la policía, pero existen mecanismos que hoy en día permiten de alguna manera generar procesos de denuncias y demás, y creo que en un momento de dificultad democrática, el fortalecimiento de la policía democrática bien puede ser una defensa, en estos tiempos políticos (Entrevista 5)*

Vemos que hay un claro clivaje entre la noción de una policía intrínsecamente violenta, de Serpaj, y una policía potencialmente democrática, de Nada Crece. Esto tiene que ver, en buena medida, con un debate sobre el abolicionismo de las cárceles [Ver Recuadro 3], del cual se expresan muchas de las organizaciones. Serpaj, el Espacio Antirrepresivo y Asocide PPL conciden en declararse explícitamente abolicionistas (Entrevistas 3, 6 y 9), al tiempo que desde el Cecso y Nada Crece, al menos desde la visión de Karen y Denisse, se hace hincapié en el trabajo real y concreto para cambiar las realidades, más allá de las ideas abolicionistas, que son vistas como lejanas, quizás excesivamente (Entrevistas 5 y 8).

#### b) Demanda punitiva y consenso político

La política de seguridad ha estado, al menos la última década, en el ojo de la tormenta, tanto por la demanda social que adquirió, como el tenor del debate a la interna del sistema político que suscitó. Los sucesivos ministros del interior frenteamplistas fueron constantemente llamados a sala por la oposición, y las políticas de seguridad fueron duramente criticadas, una y otra vez, al punto de exigir la renuncia del jefe de la cartera en varias oportunidades. Sin embargo, la militancia social antipunitiva habla de ciertos consensos políticos que permitieron que se llevara a cabo el giro punitivo del cual hablan.

Los grupos de militancia consultados hacen referencia, en gran medida, a que pese a que algunos plebiscitos sobre seguridad no fueron aprobados, como el caso de la Baja de la Edad de Imputabilidad<sup>1</sup>, fueron aprobándose vía legal una serie de normas similares, con el voto de prácticamente todos los partidos políticos. Digamos, entonces, que en lo que tiene que ver con subir las penas hubo cierto consenso parlamentario en muchas ocasiones. Se menciona, en este punto, la creación de la prisión preceptiva para adolescentes, es decir, obligatoria para determinados tipos de delitos, como la rapiña, la mantención de antecedentes penales en menores de edad, entre otras [Ver Anexo 4 y 5]. Además, referido a la Reforma Constitucional de Vivir sin Miedo, del Espacio Antirrepresivo se mencionó que durante el 2019 “ya se aprobó la ley de militarización de las fronteras” (Entrevista 6). En una entrevista a un medio alternativo, Ghirardo, del Espacio, afirmaba que el Ejército, además de custodiar el perímetro de las cárceles, tiene la potestad de la defensa de las fronteras y, con la nueva ley, se le agrega la del patrullaje por una

<sup>1</sup> Todas las entrevistas, menos una, fueron realizadas antes de las elecciones de octubre, que marcaran la derrota de la Reforma Constitucional Vivir sin Miedo.

extensión de veinte kilómetros a la redonda<sup>1</sup> [Ver Anexo 6].

No obstante, algunos colectivos hablan de otros tipos de consensos. Por ejemplo, Asocide PPL denuncia que los partidos políticos (Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado) eligen callar respecto del negocio que implica la cárcel, que a su vez es muy redituable. Desde Nada Crece a la Sombra, sin embargo, se observa el rasgo positivo en el hecho de que todos los partidos políticos tengan en sus programas de cara a las elecciones (de octubre de 2019) un enfoque policial y penitenciario de los problemas de seguridad. Pese a resultar problemática esta mirada en “temas que son profundamente sociales”, desde algunos estudios pudo identificarse el potencial para acuerdos multipartidarios que tienen los ejes de seguridad de los programas de los partidos políticos, para un cambio en la política carcelaria, por ejemplo (Entrevista 5). En este punto podemos observar una diferencia muy grande entre los colectivos sociales respecto de la visión que tienen de los partidos políticos. Veremos que esta diferencia se reedita en otros temas.

El giro punitivo del FA se dio, para las organizaciones sociales consultadas aquí, forzado por una demanda pública de políticas en ese sentido. Tomasini introduce el concepto de “vecinocracia”, una comunidad de emociones e irracionalidad para pensar estas problemáticas, aquel punitivismo social que termina repercutiendo en los actores políticos, el “la gente pide tal cosa” (Entrevista 3). Es la respuesta que le dieron desde el Ministerio del Interior, en varias oportunidades, a Ielsur: “cuando vamos a los barrios nos piden esto” (Entrevista 4).

Charles Carrera confirma la centralidad de la demanda punitiva en la construcción de respuestas:

*nosotros creemos que tenemos que hacer un ejercicio, si vos estás en el gobierno y tenés la institución policial, el mando de la institución policial, vos tenés que hacer un ejercicio activo de la autoridad, porque eso es lo que te pide la ciudadanía, la ciudadanía te pide protección (...) el ejercicio de la autoridad, el ejercicio de las políticas policiales lo tenés que hacer (Entrevista 10)*

Algunas prácticas policiales tienen que ver con que el despliegue territorial sea visible, en ese afán de responder a las demandas y que los demandantes se sientan validados. Desde Serpaj

1 <http://www.laizquierdadiario.com.uy/Pablo-Ghirardo-La-ley-antiterrorista-es-la-continuidad-y-profundizacion-de-la-criminalizacion-de-la>

comentaron que esta lógica tiene que ver con una práctica de economía moral, una “ceremonia de gradación” en la cual el individuo es detenido pero no procesado, y que tiene mucho que ver con la vidriera policial:

*Sabemos que la prevención es un fetiche, es decir, es algo que básicamente tiende a controlar las sensibilidades, lo que se nombra como sensibilidades, pero no a lo que tiene que ver con el delito, solamente satura el espacio público pero tiene que generar variables, esas variables son las detenciones (Entrevista 3)*

Hay, de todos modos, una visión compartida en los colectivos de que la opinión pública se muestra muy preocupada por la inseguridad ciudadana, y eso tiene que ver, en parte, con que las zonas más marginadas y periféricas son también las más afectadas por el aumento del delito. Desde el Cecso, en voz de Karen, se habla de “populismo punitivo” respecto de este fenómeno de actuar desde el gobierno en respuesta a las demandas represivas de la ciudadanía. Una parte importante de la gente pide, desde esta visión, que quienes delinquen vayan a prisiones, ocultando dentro de ellas el dolor y el sufrimiento, deseado, y que al mismo tiempo salgan de ahí rehabilitados (Entrevista 8). El Espacio Antirrepresivo conceptualiza este fenómeno como una “fascistización de la sociedad”, que parte del sufrimiento real que padece “la gente de más abajo, que no es una sensación térmica”, razón por la cual, dicho colectivo considera vital buscar soluciones reales y no demagógicas (Entrevista 6). Desde Catalejo se añade un grado de complejidad, que ubica las explicaciones a las demandas punitivas en otros aspectos:

*...primero: una opinión pública cada vez peor, que sigue manteniendo al problema de la inseguridad, desde hace ocho años (...) el sistema político tiene que hacerse cargo de siempre interpretar la demanda de seguridad a partir de una respuesta punitiva, pero yo no creo que la gente tenga una demanda punitiva, me parece que la opinión pública, que la gente lo que quiere es respuestas, pueden ser punitivas, pueden no ser si hay un liderazgo que demuestre que el camino es otro (Entrevista 7)*

## 7. La militancia antipunitiva

### a) El vínculo con la izquierda política

El vínculo entre las organizaciones sociales, las y los militantes de las mismas, y las diversas expresiones de la izquierda política, en particular del Frente Amplio, ha sido en estos últimos años de un ida y vuelta bastante complejo y contradictorio. No hubo respuestas unívocas al respecto en quienes colaboraron con esta investigación. Hay un aspecto que se resalta, sí, de manera extendida: la existencia de pequeños sectores a la interna de la coalición gobernante con perspectiva antipunitiva. Esto surgió con nombres y apellidos, con sectores o de manera más abstracta. Más allá de esta coincidencia general, las organizaciones sociales difieren en cuanto al tipo de lazos que los unen, así como la forma que tienen de ubicarlos en el mapa político.

En general, los colectivos expresan una idea de independencia respecto de la izquierda política. Es tan así que, por ejemplo, en Serpaj se prohíbe estatutariamente pertenecer a ambas esferas (Entrevista 3). Algunas organizaciones fundamentan su independencia a través de un listado de políticas del frenteamplismo que apoyaron o acompañaron y otro listado de políticas a las que se opusieron. Digamos que es una independencia intermedia, respecto de aquellos que solo mencionaron su oposición a políticas frenteamplistas. Algunas organizaciones, como Catalejo, Ielsur y el Cecso, hacen mención a la agenda de derechos para referirse a políticas acompañadas durante el proceso. De Serpaj se planteó una posición crítica al respecto:

*Estoy de acuerdo con la despenalización del aborto, la regularización de la marihuana, aunque podemos discutir que un pibe que se fuma un porro en Casavalle sigue siendo detenido por fumarse un porro, ¿ta? No cambia en sí mismo nada (...) A los pibes en los barrios pobres les siguen pegando, [también] a la trans que para en Propios, a la trabajadora sexual le sigue afectando la violencia policial, tiene que ver con la desigualdad (Entrevista 3)*

Los discursos de la militancia social antipunitiva suele distinguir diferencias a la interna de la coalición progresista, ya sea en formato de bandos intersectoriales, o en la dicotomía militancia/dirigencia. Fernández, más en línea de lo primero, habla de subdivisiones, “personalidades que están claramente más alineados en una política de seguridad democrática y otros que están más alineados con la visión del Ministerio del Interior” (Entrevista 4). En este

sentido, Catalejo hace mención a sectores que tienen una línea antipunitiva, como Casa Grande, el Partido Socialista (PS) y el Ir, en contraposición con el Movimiento de Participación Popular (MPP), que tiene una mirada más bien represiva (Entrevista 7).

De la interna frenteamplista es importante detenernos en un aspecto. El MPP es el sector que más nutre los cuadros directivos del Ministerio del Interior, teniendo en cuenta los casos del mismo ministro, o quien es entrevistado para este trabajo, que ocupó la Secretaría General (en escalafón, sería el tercer dirigente ministerial) durante buena parte del período. De algún modo, conectando los relatos de Fernández y Rivero, podemos afirmar que la visión de una parte de la militancia antipunitiva tiene que ver con un ministerio llevado adelante por personalidades políticas de un sector del FA, donde hay escasa penetración tanto de la sociedad civil como de los sectores y partidos menos punitivos. En el informe de Serpaj publicado en el año 2017 se denuncia que desde el MI hay “esfuerzos por deslegitimar la voz y testimonio de los mismos implicados de instituciones cuya función es la de visibilizar y denunciar las flagrantes violaciones a los DDHH dentro del sistema penitenciario”, lo cual “reafirma el grado de soberbia y hermetismo que se ha mantenido durante la gestión, particularmente desde el 2010 a esta parte” (Serpaj, 2017: 166).

De este modo, los entrevistados y las entrevistadas del movimiento social plantean una dicotomía militancia/dirigencia en referencia a los partidos. Las alianzas posibles, visto desde el movimiento social, varían tanto según esta dicotomía, así como según la pertenencia sectorial (para el caso del Frente Amplio). En ese sentido, desde el Espacio Antirrepresivo se plantea:

*En la militancia social, de votantes frenteamplistas, estoy convencido que sí [hay aliados], en reiteradas ocasiones nos hemos encontrado con compañeras y compañeros que votan al Frente Amplio, que militan en sectores sociales políticos, y que son compañeras y compañeros, no así los veo a nivel directivo, yo creo que cuando uno tiene mayores responsabilidades o tiene cargos de gobierno, o en el Parlamento, uno no puede ser parte de eso y no ser cómplice, es muy difícil discernir (Entrevista 6)*

Legrand suscribe a la noción de independencia, ya que dice, por ejemplo, haber tenido contactos con referentes de todos los partidos, sobre todo en tiempos de campaña electoral, aunque admite, sí, que “claramente hay una afinidad política más cercana a la izquierda” (Entrevista 5). Respecto de la interna frenteamplista considera que hay una batalla por ver quién

es el varón referente, lo cual depara en una discusión política basada en liderazgos individuales. A su vez, ninguno de ellos dice efectivamente la totalidad de lo que cree, debido a una visión romántica que se tiene respecto de las convicciones. En definitiva, no hay una línea única “porque no hay una línea de izquierda para pensar la seguridad, a la izquierda le ha costado mucho pensar la seguridad” (Entrevista 5). En consonancia con Legrand, la noción de que hay una “visión romántica” en algunos sectores de la izquierda es esgrimida también por Charles Carrera, para referirse a sectores que “proponen que esto se resuelve únicamente con políticas sociales” (Entrevista 10).

Varias organizaciones rescatan la entrada de civiles a la institucionalidad policial y ministerial como algo positivo de la gestión progresista, tal es el caso de Serpaj e Ielsur, por ejemplo. Del Cecso se afirma, en esa línea, que hay autoridades que “están en la buena”, trabajadores civiles y operadores (Entrevista 8). No obstante, algo que resulta en cierta medida novedoso del discurso de Nada Crece, respecto del resto de los discursos militantes, son las apreciaciones acerca de algunas autoridades en materia penal:

*la Policía Nacional en Uruguay ha asumido ciertos desafíos muy grandes que tienen que ver con la formación, que tienen que ver con la profesionalización, que tienen que ver con la sanción del mal uso de la fuerza, que tienen que ver con la emergencia de liderazgos policiales que digan cosas que son absolutamente novedosas y hasta más de izquierda que muchos líderes (...) los cuadros de gestión que están hoy al frente de la gestión penitenciaria adulta, desde mi punto de vista son los mejores cuadros políticos que pueden estar; por ejemplo, de hecho Ana Juanche viene de Serpaj, viene de la sociedad civil, de la lucha por los Derechos Humanos (Entrevista 5)*

El discurso de Nada Crece va en línea con algunas visiones que se tienen por parte del gobierno, en cuestiones tales como la profesionalización de la policía, como citábamos anteriormente de la entrevista con Carrera. De Asocide PPL se tiene una postura diametralmente distinta a la que recién mencionamos, incluso respecto de la autoridad en particular nombrada:

*es imposible que esto cambie, así, porque aparte con las mismas autoridades de hace veinte años, vos vas al INR y te fijás las autoridades que son y son las mismas que hace veinte años, que se van turnando, este hace una cagada en el Comcar, lo mandan para el Penal, hace una cagada en el Penal y lo mandan... Así funcionan, son una élite que están*



*ahí arriba, que son intocables, que son siempre los mismos, siempre. Ana Juanche, que tanto escribió en Serpaj sobre Derechos Humanos, hay un libro que ella hizo que se llama “¿De qué hablamos cuando hablamos de Derechos Humanos?”, lo hizo en Serpaj, y ahora manda a la Guardia Republicana a las cárceles, entonces ahí tenés realmente lo que se busca (Entrevista 9)*

El vínculo entre las organizaciones sociales y el partido de gobierno parece más trunco en algunos casos y más fluido en otros, pese a que no hay acercamiento total. Vimos las disputas que tenía Ielsur, por ejemplo, en sus diálogos con las autoridades ministeriales. Por otro lado, Nada Crece a la Sombra parece tener cierta afinidad discursiva con algunas autoridades. Estos dos ejemplos ilustran muy bien esta cuestión. En la entrevista que le realizábamos al Senador de la República y ex jerarca ministerial, se hizo referencia únicamente a estas dos organizaciones, cuando se consultó. De Ielsur, Carrera comentó que cree que “está como muy apocada” y sobre Nada Crece afirmó: “Hay pocas organizaciones que laburan, ¿no? Fuerte, ahí adentro, la que más me acuerdo es Nada Crece a la Sombra” (Entrevista 10).

Desde Serpaj se hace hincapié en que el movimiento social y el voto van por carriles distintos. Asimismo, el entrevistado de parte de la organización no supo identificar, exceptuando a Rafael Paternain, figuras relevantes en la esfera partidaria que cuestionaran el avance punitivo. Por último, se hizo mención a la dificultad que implica para la izquierda social oponerse fuertemente a determinadas políticas, por el “ligamiento con la izquierda política” (Entrevista 3). La visión de Ielsur es exactamente la misma: se distingue en el vínculo entre la izquierda social y la partidaria un ida y vuelta, gente que va y que viene, tanto dentro como fuera del gobierno, por lo que “se les hace difícil ser críticos” (Entrevista 4). Se cuestiona, también, desde el Instituto, a los sectores que tienen un discurso de fuerte oposición a las políticas de seguridad del gobierno pero que han puesto el voto para que la legislación se aprobara a nivel parlamentario. Este punto es, sin dudas, central para las hipótesis que plantea este trabajo.

#### b) Coordinación entre las organizaciones:

Sobre el vínculo que tienen las organizaciones sociales entre ellas, tampoco hay discursos únicos. Lo que sí: no hay una coordinación general que las reúna a todas, ni instancias interorganizacionales. Al mismo tiempo, las organizaciones que coordinan acciones mantienen

vínculos puntuales o constantes pero en pequeños grupos, es decir, todas se relacionan básicamente con otros dos o tres colectivos de los aquí estudiados. Por fuera de ellos, las organizaciones se vinculan con sindicatos, colectivos feministas, gremios estudiantiles, organizaciones de Derechos Humanos en general, entre otros.

Colectivo Catalejo es quien articula con el mayor número y variedad de organizaciones sociales, quizás al influjo de la diversidad de las temáticas y perspectivas sobre las que trabajan. A nivel internacional han trabajado con MidiaNinja, con La Podeorsa, con Migrar de Chile, con Facción en América Latina, y otros medios de comunicación alternativos, de distintos tamaños. A nivel local se mencionó Paréntesis, Ovejas Negras, coordiadoras de distintas marchas, Madres y Familiares, Radio Pedal, Boniato y la Articulación No a la Reforma. Se hizo mención, además, a movilizaciones como la que se realizó por la Ley de Salud Mental, o las Alertas Feministas. Por otro lado, se hace mención a militancias “más disidentes”, como es el caso de Jadeo, y a otros espacios más institucionales, como la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y FESUR. Se hizo hincapié en que Catalejo busca coordinación con todas las organizaciones, salvo las fascistas, es decir, las que están en el marco de los Derechos Humanos. De los colectivos mencionados en esta investigación, se hizo referencia únicamente a Nada Crece a la Sombra.

En otro extremo, a nivel de puentes tendidos, esté quizás Nada Crece a la Sombra, que pese a coordinar con diversas organizaciones, afirman sentirse señalados y criticados por militantes y organizaciones sociales del ambiente. Se dice que manejan mucho dinero, por parte de “algunos sectores mal considerados izquierda radical” (Entrevista 5), sobre todo a nivel de redes sociales, pero también ataques de tenor público. En ese sentido, se sienten señalados por su componente estético: “¡Que somos chetos!” (Entrevista 5).

Ielsur y Serpaj tienen dinámicas laborales similares en este sentido, ya que trabajan en base a casos, que les llegan muchas veces a través de una red de organizaciones y militantes que han ido asentando con el tiempo. Para empezar, se nombran mutuamente. Pueden ser consideradas organizaciones “hermanas”, con trayectorias militantes similares, con trabajos paralelos en áreas encontradas, y con un vínculo fluido en la actualidad, tanto a nivel institucional como personal. Ambas, además, en un sentido contrario, mencionan haber tenido desencuentros con organizaciones tales como el PIT-CNT y la INDDHH (Entrevistas 3 y 4).

El Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay teje redes, por ejemplo, con

organizaciones que trabajen el área según la ley que vayan a comentar o impulsar. Por tanto, el instituto se vincula tanto con organizaciones vinculadas a lo jurídico, como a proyectos que tengan que ver con el área social y sociológica, con áreas del saber. Por ejemplo, se nombra la Organización Mundial Contra la Tortura, que integran, Red Desc, una organización que reúne más de dos centenares de ONG's relacionadas al trabajo en materia de derechos económicos, sociales y culturales. A nivel local, se hace referencia a organizaciones vinculadas a los Derechos Humanos, en particular enfocadas en la violación a los mismos durante el último período autoritario en nuestro país, tales como Madres y Familiares y Crysol (Asociación de ex presos y ex presas del Uruguay). Además, por la conformación académica que tienen, colaboran reiteradamente con distintos espacios de la Universidad, por ejemplo, en la Facultad de Ciencias Sociales, tanto a nivel institucional como gremial.

El Servicio de Paz y Justicia del Uruguay también habla de “redes” para referirse a la forma de acceder a casos o a diferentes informaciones útiles. Esto tiene que ver con el trabajo constante y sostenido en el área, que les da un lugar en la escena, y además con la generación de materiales propios, tales como el monitoreo y la producción de informes. Se menciona, también, la vinculación que existe recientemente con Asocide PPL. Sin embargo, más que esta asociación e Ielsur, de Serpaj comentan que

*después no hay muchas organizaciones que se dediquen a esto, específicamente del tema cárceles y de violencia policial. De este tipo de acciones articuladas, ¿No? No que vayan a trabajar a cárceles, no, yo estoy hablando de exigibilidad y de denuncia y formación de espacios, digamos, de discusión de los nodos de seguridad. No que yo conozca (Entrevista 3)*

La Asociación Civil de Personas Privadas de Libertad comenta que dentro del sistema penitenciario no mantienen vínculo con ninguna organización, “porque consideramos que todas buscan algo” (Entrevista 9). Se ve con claridad que el vínculo con alguna de ellas no es bueno:

*Hay muchas organizaciones que están dentro de la cárcel que siguen pensando que Nada Crece a la Sombra es la panacea, y trabajan directamente con la policía, entonces en vez de venir, como venís vos y vienen otros muchachos a hablar con nosotros, van a hablar con Nada Crece a la Sombra, que lo que quieren es que la cárcel esté tranquila con la policía adentro dando palo, entonces es muy difícil [coordinar] con*

### *organizaciones sociales* (Entrevista 9)

Para la Asociación, se parte de la base de que se está haciendo algo por llevar adelante mejoras, cuando eso no es verdad. Aquí se nombra, por ejemplo, al actual director de la nueva Cárcel de Punta de Rieles, Luis Parodi (Entrevista 9). Fuera del ámbito penitenciario, mantienen vínculos con sindicatos, como es el caso del Sindicato de la Aguja, que ha colaborado laboralmente con algunos reclusos. Además, se marca un parteaguas importante en cuanto a la discusión sobre el abolicionismo de las cárceles, “son muy pocas organizaciones que creen realmente en que es posible el abolicionismo”, y en ese sentido se nombra a Plenaria Memoria y Justicia y a militantes de Serpaj (Entrevista 9).

El Espacio Antirrepresivo declara tener vínculos militantes con organizaciones de Derechos Humanos, organizaciones sindicales, territoriales y barriales. Se nombró, en este espacio, a Serpaj, al Movimiento Antirrepresivo (MovAr), una organización vinculada al Frente de Participación Estudiantil Susana Pintos (FPE, agrupación de FEUU) de la que no tienen certeza que siga funcionando, a Plenaria Memoria y Justicia, “una organización hermana para nosotros”. Con los sindicatos, por su parte, tienen relación financiera y militante, pues organizan acciones, actividades y talleres en conjunto, más allá de lo monetario. Se nombra también al Centro Social Cordón Norte, con quienes han coordinado acciones, y algunos medios alternativos, tales como Brecha y Reactiva Contenidos, que han sido importantes “a la hora de visibilizar determinadas represiones” (Entrevista 6).

El Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales generó vínculos, a través de uno de los primeros reclusos con los que trabajaron, con Acepril (Asociación de Estudiantes Privados de Libertad), el gremio estudiantil de personas privadas de libertad. Con el resto de los centros de estudiantes, tales como Ceico (Facultad de Información y Comunicación), Cecea (Facultad de Ciencias Económicas) y Ceup (Facultad de Psicología), coordinan acciones, si bien realizan sus tareas por separado. En ese sentido, hubo un intento de hacer una intergremial en la FEUU, para mejorar la conexión entre las distintas tareas, que no prosperó, “porque éramos siempre los mismos” (Entrevista 8).

### ¿Un movimiento antipunitivo?

Quizás el intento por responder a esta pregunta nos aproxime mucho a responder también

las hipótesis que guían este trabajo. Comenzaremos diciendo, como en muchas secciones anteriores, que si bien no hay una respuesta consensuada, hay ciertos parámetros conceptuales que manejan todas las organizaciones sociales. En este punto, hay relativo acuerdo en que no hay un movimiento antipunitivo claro, sólido, ni coordinado, en línea con lo que decían los informantes calificados al principio. ¿En qué punto exacto se está, entonces? ¿Cuál es la percepción de los actores protagonistas? ¿Qué explicaciones encuentran? ¿Qué hay y qué falta?

En el Cecso está la percepción de movimientos sociales muy debilitados, a causa de una fragmentación muy grande de las luchas sociales:

*Se fragmenta mucho la lucha y para mí perdés fuerza (...) no logramos conciliar los conceptos base, porque, yo creo que el error que cometemos siempre las organizaciones sociales es centrarnos más en lo que nos separa que en lo que nos une, deberíamos tener esos horizontes de lucha que tenemos en común y seguirlo, el tema es las metodologías y las prácticas, ahí difieren, no es lo mismo La Solidaria que Serpaj, no es lo mismo Serpaj que el INDDHH (Entrevista 8)*

En cuestiones de seguridad, se afirma desde el centro de estudiantes, los que militan son los que llevan tiempo haciéndolo, y que se tiene la debilidad de “convencernos entre convencidos” (Entrevista 8).

Aparece bastante, en los discursos recogidos, la comparación entre la campaña contra la Baja de la edad de Imputabilidad, la campaña contra la Reforma Vivir sin miedo, y lo que pasa entre medio de ambas [Ver Recuadro 4]. Desde Ielsur comentan que ha habido un movimiento unido contra cuestiones “rituales”, como el No a la Baja, el No a la Reforma o la Coordinadora Anti-razzias de los ochenta y noventa, pero que no pasan de ser una respuesta puntual a fenómenos puntuales, sin lograr un sostenimiento temporal. También, se repite la idea de que las organizaciones que participan en los diferentes espacios “son las mismas” (Entrevista 4).

En el contacto con Serpaj, en este apartado, reinó un silencio dudativo. Se coincide en que si bien “hay algo”, ese algo está muy fragmentado, y se agrega la noción de que “algunas estrategias son malas”. En comparación con el movimiento social relativo a la agenda de derechos, se afirma que un movimiento social antipunitivo “no existe”. Se repite la idea, también, de que hay espacios de lucha que deberían unificarse, pero regulados de una manera diferente,

más desde lo comunitario: “cuando vos tenés totalizado el espacio social con actores políticos, es muy difícil eso”. En ese sentido, se afirma que si no hay espacios en la izquierda social que se dediquen al tema de seguridad, es porque no se pueden desprender del imaginario de la izquierda política (Entrevista 3).

Asocide PPL rescata, en contraste, el potencial que tiene la juventud, que es reprimida en actos y manifestaciones, como el caso de una marcha contra UPM (Octubre 2019). En ese sentido, Edgardo comenta que muchos y muchas jóvenes se fueron arrimando al colectivo últimamente. Sin embargo, a nivel de organizaciones sociales, la asociación de privados de libertad afirma que falta capacidad crítica (Entrevista 9).

El Espacio Antirrepresivo comparte con Asocide PPL esa visión sobre el potencial que se tiene como movimiento, por encima del hinchapié a las falencias. Se expresa que dos décadas atrás, cuando Plenaria Memoria y Justicia hablaba de criminalización de la protesta y de la pobreza, era un relato muy marginado en la discusión política:

*el campo social ha avanzado en eso, hoy nadie del campo de los DDHH deja de hablar del fenómeno de la criminalización de la pobreza y la protesta, nadie desconoce que el actual del Estado por lo menos ha sido un tanto incorrecto en los DDHH. Respecto a las organizaciones sociales y populares, entonces creo que en ese camino ha habido un avance fuerte (...) creo que hay un cambio positivo en eso, creo que a medida que la fascistización y el poder punitivo aumenta, las organizaciones sociales empiezan a ver con más claridad aquello que en algún momento éramos muy poquitas y poquitos que lo decíamos en forma fuerte (Entrevista 6)*

Se reconoce, sin embargo, que si bien se está en una etapa de mayor receptividad, no así de fuerza militante. Es por esa razón, afirman, que se fundó el Espacio. La campaña contra la Reforma, en contraste con lo que se dice de otras organizaciones, es visto desde el Espacio Antirrepresivo como un catalizador que puede potenciar la militancia no punitivista, no represiva, y la búsqueda de solución política, cultural y educativa a los conflictos sociales. Por ahora, las organizaciones sociales “no hemos tenido capacidad para ser firmes y mostrar que el camino que lleva ya decena de años, no ha encontrado soluciones en el tema de seguridad” (Entrevista 6).

Un contraste interesante con esta visión es el que aporta Nada Crece a la Sombra. Para el

colectivo, más que buscar generar discursos que rechacen aparentes soluciones, la tarea tiene que ver con empezar a complejizar el problema:

*creo que un poco a nivel de política de seguridad ha habido como críticas, una interesante línea antipunitiva, una línea que ha logrado desarrollar ciertos consensos, muy valiosos históricamente para que no salieran algunos plebiscitos, por ejemplo, pero creo que pierde en eso de trascender, y pierde en la poca capacidad de análisis, y pierde en la poca capacidad de escucha con todos aquellos que tienen miedo y quieren vivir sin miedo, o todos aquellos que atraviesan la violencia desde distintos lugares (Entrevista 5)*

A la idea de trascender los plebiscitos, que ya estaba presente en otros discursos, se agrega la noción de escuchar a la ciudadanía. Estrategia unificadora para trascender, es la idea más repetida en los discursos llegado este punto, y la explicación más concreta de por qué no existe un movimiento social antipunitivo fuerte. Desde Nada Crece se afirma que hay cierto consenso acerca de que la cárcel no es la solución, que es peor, pero no logra trascenderse una línea estratégica común, de hacia dónde se tiene que ir. De la organización surge la idea, también, de que hay dificultades asociadas a la hora del involucramiento, de asumir que la política criminal tiene que ver con la aplicación de leyes y que “alguien se tiene que hacer cargo”, pese a que nadie quiere hacerlo. Para Nada Crece, es muy fácil ser oposición y hacer énfasis en lo que falla, “ahora, te quiero ver aplicando la política” (Entrevista 5). Para Nada Crece se puede hablar de “expresiones antipunitivas”, que incluyen una serie de personas más o menos críticas, pero que no logran trascender en fuerza a la oposición a los plebiscitos. En ese sentido, el No a la Baja fue un movimiento que fracasó porque se desintegró una vez logrado el cometido. La clave, entonces, es conectar el antipunitivismo con el antipunitivismo de territorio, para liderar un cambio político que sea favorable, ya que un defecto del antipunitivismo actual tiene mucho que ver con “pertenecer a una realidad hiperintegrada” (Entrevista 5).

## 8. Conclusiones finales:

Las conclusiones finales que pueden extraerse de este estudio son múltiples, así como las interrogantes que quedan planteadas de cara a lo que viene. La hipótesis que guió este trabajo es que *la militancia antipunitiva en Uruguay ha intensificado su oposición al llamado “giro punitivo” que comenzaron a tomar las políticas públicas de seguridad, sobre todo a partir del segundo gobierno de la coalición*. La hipótesis queda, luego de ser contrastada con el trabajo de campo, firme en varios de sus aspectos. En primer lugar, parece evidente que la militancia antipunitiva percibe un cambio muy importante a partir del segundo gobierno frenteamplista. Pese a que una parte de los y las entrevistadas señalan una línea de continuidad del Estado a la hora de abordar la problemática de seguridad, es de consenso la posición de que la llegada de Eduardo Bonomi al frente del Ministerio del Interior significa una acentuación del punitivismo. La versión de la militancia coincide con la de los expertos consultados, así como con la literatura revisada para el caso uruguayo. El “giro punitivo” es, entonces, un quiebre importante en materia de Derechos Humanos en Uruguay.

La cuestión de la “intensificación” de la militancia en oposición a este giro parece más intrincada. En términos políticos o retóricos, es claro que a medida que se acentuó este giro punitivo, también lo hicieron sus críticas. Todos y todas las militantes entrevistadas en este trabajo condenan de algún modo el devenir de las políticas de seguridad a partir del 2010. En términos cualitativos, digamos, la militancia antipunitiva sí intensificó su oposición al paradigma oficial. En términos cuantitativos, sin embargo, la cuestión es menos clara.

Es relativamente complejo “medir” el tamaño de la militancia, cualquier intento de cuantificarla puede ser problemático. Lo que sí podemos afirmar es que al menos cuatro de las organizaciones sociales consideradas dentro de estas militancias fueron fundadas en el período progresista. No nos dice demasiado acerca de la cantidad de personas, pero sí acerca de la cantidad de colectivos trabajando en torno a este tema y desde una perspectiva antipunitiva. Aquí podemos, entonces, afirmar que la militancia también se intensificó.

Sobre la interna del movimiento social podemos, también, efectuar una serie de afirmaciones. Uno de los objetivos específicos del trabajo es *entender los grados de coordinación que hay entre los colectivos, así como las diferencias que se presenten entre ellos de acuerdo a objetivos, estrategias, demandas y vínculos institucionales*. En principio, podemos afirmar que la



militancia social antipunitiva es muy heterogénea, lo cual da lugar a una dificultad no menor para unificar acciones. Las distintas organizaciones coinciden en este punto, razón por la cual dudan acerca la existencia de un movimiento antipunitivo constituido como tal. En este sentido, es claro que no hay plataformas de acción conjunta ni espacios de coordinación.

Asimismo, las organizaciones que trabajan en asuntos de seguridad pública representan, de buena manera, el clivaje en torno al vínculo que se tiene con el progresismo, presente en todo el campo social y popular uruguayo. El movimiento social antipunitivo refleja un partearguas entre unas formas de acción y de lucha cercanas al progresismo y aquellas que se oponen a este, quedando por fuera y deslegitimadas. Hay una disputa discursiva entre quienes se sienten enfrentados con el Estado, viendo en este violaciones sistemáticas a los Derechos Humanos, y quienes parten del trabajo en territorio para paliar las prácticas represivas y la escalada punitiva. Entremedio, distintos grados de crítica hacia el accionar de los gobiernos.

Otra de las preguntas que guían el trabajo es acerca de *los cambios que se dieron en este movimiento social a medida que fueron transcurriendo los gobiernos frenteamplistas*. Los cambios cualitativos, como decíamos, son claros. Tenemos, sin embargo, cierta imposibilidad para afirmar si la militancia antipunitiva “creció” en términos numéricos o no. El hecho de que esto no sea evidente, ni para la militancia, ni para los expertos, ni para nosotros, una vez revisado el campo, es en sí mismo significativo. Creemos que el vínculo histórico entre el movimiento social y el Frente Amplio tiene un rol preponderante en esto, lo cual se procesa en un ida y vuelta entre Estado y Sociedad Civil. La militancia de Derechos Humanos, que en gran medida no se puede despegar de esa ligación histórica con la coalición que gobernó tres períodos, no se moviliza masivamente contra acciones de la misma, en un sentido de oposición. Esto es independiente al grado de desacuerdo que exista. Las frustraciones de la masa militante afín al progresismo se procesan, quizás, en la misma interna partidaria o en críticas de carácter individual. Al mismo tiempo, el partido de gobierno decide criminalizar la militancia de oposición a sus distintas políticas. Opera aquí, con claridad, la lógica de la hegemonía progresista que reseñáramos en el marco teórico. Es así que contabilizamos, someramente, ocho manifestaciones reprimidas, la mayoría de ellas luego de procesado el giro punitivo. Es importante aclarar, sin embargo, que ninguna de estas movilizaciones fue específicamente organizada contra este giro, por el simple hecho de que no hubo ninguna de ese carácter.

Digamos que, en referencia a otra de las preguntas que hacíamos al comienzo de la

investigación, sobre las *formas de organizarse de los individuos y colectivos*, no hubo, durante todo el período, acciones conjuntas articuladas de importancia, que pudieran derivar en movilizaciones. Cada organización se enfoca en sus tareas, sean de denuncia o de trabajo en territorio, sin una mirada que la trascienda en términos de movimiento. Muchos individuos, a su vez, actúan de forma no integrada ni coordinada en la materia. Es adecuado hablar, más que de movimiento, de un “archipiélago” de organizaciones, en el sentido que le da De la Maza.

Parece claro, además, que las organizaciones sociales no tuvieron una penetración importante en el Estado, ni ventanas de oportunidad muy claras a la hora de elevar sus demandas. En términos de cuadros directivos, el Ministerio del Interior estuvo liderado por figuras que surgieron del Frente Amplio, más específicamente del Movimiento de Participación Popular, sin que se haya procesado una entrada significativa de militantes sociales. En cuanto a Estructuras de Oportunidades Políticas, podemos ver en el primer gobierno del FA un atisbo de impulsos progresistas para encarar la seguridad ciudadana. Los interlocutores entrevistados en esta investigación coinciden, casi que unánimemente, en que esa ventana de oportunidad se cierra sobremanera a partir del giro punitivo desarrollado en el segundo gobierno, que asume en el 2010. Muchas de las organizaciones, a partir de ahí, dejan de ser escuchadas. Algunas, son deslegitimadas por parte del Estado, otras son tenidas en cuenta para algunos asuntos puntuales, atravesando rispideces varias, y una minoría cuenta con la legitimidad gubernamental, mostrando un vínculo más fluido con las autoridades. Podemos asegurar que el vínculo entre el partido de gobierno y la militancia antipunitiva es, en líneas generales, trunco.

“Algo se está rompiendo” afirma Aldo Marchesi<sup>1</sup>. El ciclo histórico de cercanía entre las organizaciones y la coalición de izquierda, para el historiador, da signos de agotamiento. Castro, Santos, y una serie de académicos “de las luchas” (en términos de Raquel Gutiérrez) visualizan en el devenir del progresismo un aumento de los agrietamientos por izquierda. Este trabajo parece confirmarlo. Las políticas de seguridad son fuertemente criticadas por el grueso del movimiento social que se asienta en una perspectiva de Derechos Humanos. Sin embargo, el grado de movilización fue importante solo cuando el campo social se enfrentó a plebiscitos impulsados por la derecha partidaria y en instancias electorales. Cuando las políticas punitivas las ejecutó la izquierda (incluso igualando el tenor de las propuestas de la derecha), reinó la pasividad. Sindicalismo, movimiento estudiantil, organizaciones feministas y de la diversidad se unen en otras causas, como hemos visto. El histórico vínculo que existe con el Frente Amplio, sin

1 <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/8/algo-se-esta-rompiendo/>

embargo, persiste, e impide que la movilización antipunitiva sea constante y critique decididamente el giro conservador del progresismo. Los debates parecen darse, en el grueso de la militancia frenteamplista, a la interna de los espacios partidarios, vaciando las organizaciones independientes.

Este ciclo progresista se termina. Quizás sea un paréntesis, quizás sea el fin de una etapa, definitivamente. Lo cierto, es que el futuro gobierno de derecha, dados los cuadros políticos que se avizoran para tomar posesión de los cargos ministeriales, no da señales de dar marcha atrás en el giro punitivo. Todo lo contrario: una posibilidad es que el giro se acentúe, en términos legislativos, ejecutivos y de las prácticas policiales. Es claro que el panorama político para la militancia de Derechos Humanos, cambia. ¿En qué medida aumentará la militancia antipunitiva, una vez que el progresismo tome el lugar de oposición y criticar las políticas estatales no implique ir contra una alianza histórica?

## Índice:

1. Introducción:.....	2
2. Marco Teórico:.....	6
a) Movimientos sociales, gobierno y Estado: Una mirada teórica general.....	6
b) Contexto uruguayo.....	8
c) Punitivismo y antipunitivismo.....	13
3. Marco Metodológico:.....	16
a) Elección epistemológica.....	16
b) Sobre los métodos y los datos.....	17
c) El trabajo de campo.....	18
4. Las políticas de seguridad en Uruguay: a) Revisión teórica.....	20
b) ¿Qué dicen los expertos?.....	22
5. Cartografía de actores sociales: ¿Quiénes son? Perfiles y formas de organización.....	25
6. ¿Qué cambió durante los gobierno del FA desde la perspectiva de la militancia? .....	30
a) el giro punitivo.....	30
b) demanda punitiva y consenso político.....	34
7. La militancia antipunitiva: a) el vínculo con la izquierda política.....	37
b) coordinación entre las organizaciones sociales.....	40
c) ¿un movimiento antipunitivo?.....	43
8. Conclusiones finales: .....	47
9. Bibliografía.....	52
10. Siglario.....	55
11. Tablas, Recuadros y Anexos.....	57

## 9. Bibliografía:

Allier, Eugenia (2010). “Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay”

Barozet, Emmanuelle (2016). “Entre la urna, las redes sociales y la calle: las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en el Chile democrático”, Santiago de Chile.

Bidegain, Germán, Tricot, Víctor. (2017). “Political Opportunity Structure, Social Movements, and Malaise in Representation in Uruguay, 1985-2014”. En A. Joignant, M. Morales, & C. Fuentes (Eds.), *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina, and Uruguay*. (pp. 139-160). Palgrave Macmillan.

Bril-Mascarenhas, Tomas, Maillet, Antoine y Mayaux, Pierre-Louis (2017), “Process Tracing, Inducción, deducción e inferencia causal”, *Revista de Ciencia Política*, Volúmen 37, N°3.

Castro, Diego, Elizalde, Lucía, Menéndez, Mariana y Sosa, María Noel (2014). “Grietas en la hegemonía progresista uruguaya, entre consenso y resistencias”, en “Medios alternativos y movimientos sociales”, del Observatorio Social de América Latina (OSAL), Edición 35, CLACSO.

Corbetta, Piergiorgio (2007). “Metodología y técnicas de investigación social”, Edición Revisada, McRAW-HILL, Madrid.

Cuenca, Adriana, Trincheri, Marcela (2010), ¿Sin lucha no hay justicia? Concepciones de justicia en organizaciones de familiares de víctimas de violencia institucional, VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5459/ev.5459.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5459/ev.5459.pdf)

Delacoste, Gabriel (2015). “Los límites de la articulación: los movimientos sociales en el Uruguay frenteamplista”, en “Movimientos sociales: nuevos escenarios, viejos dilemas”, de *Revista Contrapunto*, Montevideo, Uruguay.

Gibbs, Graham (2012). “el análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa”, Ediciones

Morata, S.L., Madrid.

Gutiérrez, Raquel (2014). “Insubordinación, antagonismo y lucha en América Latina ¿Es fértil todavía la noción de “movimiento social” para comprender la lucha social en América Latina?”, sacado de [http://www.catedraalonso-ciesas.udg.mx/sites/default/files/texto\\_raquel\\_gutierrez.pdf](http://www.catedraalonso-ciesas.udg.mx/sites/default/files/texto_raquel_gutierrez.pdf)

Ibarra, Pedro (2005). “¿Qué son los movimientos sociales?” En “Manual de sociedad civil y movimientos sociales”, España, Editorial Síntesis.

Juanche, Ana, Di Palma, Gianni (2014). “Seguridad, pobreza y criminalización. La profundización del estado punitivo en Uruguay”, en “Seguridad contra la pared”, Revista Contrapunto, Montevideo, Uruguay.

Kvale, Steinar (2011), “Las entrevistas en Investigación Cualitativa”, Ediciones Morata SL, Madrid.

Larrauri, Elena (2009). “La Economía política del castigo”, en Revista de Estudios de la Justicia, N°11, Universidad de Chile.

Moreira, Carlos (2010). “Movimientos populares y luchas sociales en Uruguay, en “Intersecciones 12”.

Offe, Claus (1992). “Nuevos movimientos sociales: desafíos a los límites de la política institucional”. En “La gestión pública”, Madrid, España; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Paternain, Rafael (2012). “La hegemonía conservadora en el campo de la seguridad. Una interpretación del caso uruguayo”, en Crítica Contemporánea, Revista de Teoría Política, N°2, Montevideo, Uruguay.

Rocha Carpiuc, Cecilia (2012). “La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Temas, teorías y metodologías”. Revista Uruguaya de Ciencia Política, vol. 21, n° 2, pp. 97-127.

Santos, Carlos (2017). “Los conflictos ambientales en el progresismo uruguayo”, XVI Jornadas de Investigación – Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 13, 14 y 15 de setiembre.

Sempol, Diego (2016). “La diversidad en debate. Movimiento LGTBQ uruguayo y algunas tensiones de su realineamiento del marco interpretativo”, en *Psicología, Conocimiento y Sociedad* 6 (2), 321-342 (noviembre 2016-abril 2017).

Senatore, Luis, Méndez, Gustavo (2013). “El sindicalismo ante los gobiernos de izquierda: Logros y desafíos. Uruguay 2005-2010”,

Serpaj (2017). “Derechos Humanos en el Uruguay: informe 2017”, Servicio de Paz y Justicia, SERPAJ Uruguay, Montevideo.

Tarrow (1994). “El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política”, Alianza Editorial, Madrid.

Valles, Miguel (2014). “Entrevistas Cualitativas”. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, Cuaderno N° 32

Zaffaroni, Eugenio Raúl (2012). “La cuestión criminal”, Editorial Planeta, Buenos Aires.

## **10. Siglario:**

FA: Frente Amplio

MI: Ministerio del Interior

PADO: Patrullaje de Alta Dedicación Operativa

GRT: Grupo de Respuesta Táctica

DDHH: Derechos Humanos

Madres y Familiares: Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

EOP: Estructura de Oportunidades Políticas

LGTBQ: Lésbico-Gay-Trans-Bi-Queer

PIT-CNT: Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores

Serpaj: Servicio de Paz y Justicia

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

COFAVI: Comisión de Familiares de Víctimas Indefensas de la Violencia Institucional

CORREPI: Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

Ielsur: Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay

ONG: Organización No Gubernamental

INR: Instituto Nacional de Rehabilitación

Comcar: sigla anterior, refiere a Unidad Penitenciaria N°4 Santiago Vázquez

Nada Crece: Nada Crece a la Sombra

PMYJ: Plenaria Memoria y Justicia

Cecso: Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales

FEUU: Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay

Udelar: Universidad de la República



EFI: Espacio de Formación Integral

UAE: Unidad de Apoyo a la Enseñanza

Asocide PPL: Asociación Civil de Personas Privadas de Libertad

MEC: Ministerio de Educación y Cultura

FESUR: Friedrich Ebert Stiftung en Uruguay

CPPC: Colectivo de Pensamiento Penal y Criminológico del Uruguay

PS: Partido Socialista del Uruguay

MPP: Movimiento de Participación Popular

INDDHH: Institución Nacional de Derechos Humanos

Crysol: Asociación de ex presos y ex presas del Uruguay

MovAr: Movimiento Antirrepresivo

FPE: Frente de Participación Estudiantil Susana Pintos

Acepril: Asociación de Estudiantes Privados de Libertad

Ceico: Facultad de Información y Comunicación

Cecea: Facultad de Ciencias Económicas

Ceup: Facultad de Psicología

## 11. Recuadros y Anexos

### **Recuadro 1: Estigmatización y criminalización de militantes sociales**

Varios entrevistados hicieron mención a una práctica de la gestión progresista, relativa a la estigmatización y criminalización de las militancias disidentes. Allí radica entonces, para algunos, la deslegitimación que se hace por parte del Estado a determinadas luchas o formas de luchas. Diego Castro, por ejemplo, menciona “casos de fuerte estigmatización en los últimos tiempos de algunos luchadores sociales, o gente que protestaba, como el colono que fue súper estigmatizado” (Entrevista 1). Esta dinámica, para Castro, tiene que ver con la “Plenarización del fenómeno, como identificar a Plenaria [Memoria y Justicia] como los radicales y demás, yo creo que eso no debilitó la hegemonía progresista porque cuenta con vastos sectores de militancia social bastante más afines al gobierno con cierta simpatía a esa estigmatización” (Entrevista 1). Se menciona a militantes tales como Marcelo Hospitale e Irma Leites, que personalizan esa estigmatización. Pablo Ghirardo asegura algo similar, cuando dice que “varios militantes y militantes nuestros han sido criminalizados, estigmatizados, algunos de ellos expuestos ante los medios de comunicación” (Entrevista 6). Se hace referencia, también, a Plenaria. En su última publicación, la organización hace un recuento de todas las ocasiones que afirmaron sufrir persecución por parte del Estado, tanto en instancias judiciales como policiales. En ese sentido denuncian, por ejemplo, que “ya [2007] era claramente evidente: los procesos de criminalización a los militantes políticos no buscaban condenar sus actos sino sus ideas” (2019: 142).

## **Recuadro 2: Ley de Procedimientos Policiales**

Plenaria Memoria y Justicia, en su libro recientemente publicado, titulado “Cronología de la Impunidad”, denuncia que la ley se “cocinó” “puertas adentro del Parlamento y retaceándole la información a la población” (PMyJ, 2019: 143). Para Plenaria, esa ley representaba

una peligroso fortalecimiento de las fuerzas represivas”, ya que “ampliaba la discrecionalidad del alcance policial en operativos de calle (es decir, 'como se les cante') y la formalización y retención de personas en 'procedimientos de averiguación' (prácticas de larga data hasta entonces ilegales, lo que permitía denunciarlas como una vilación a los derechos individuales, consagrados institucionalmente) (PMyJ, 2019: 143)

Ielsur, en un documento que elaboró en aquel entonces, denunciaba que la propuesta se encaminaba hacia “una rebaja de garantías”, incluso a riesgo de incurrir en “inconstitucionalidades o incompatibilidades con diversas normas internacionales sobre derechos humanos” (Ielsur, 2007: 1). El Instituto denuncia que la ley no apunta a modificar las prácticas ilegales o arbitrarias de la policía, adecuándolas a un marco normativo nacional e internacional, sino a modificar la ley para legalizar esas prácticas. Este “endurecimiento del instrumento punitivo” tiene que ver con “una presión social y política que coloca a la inseguridad en un problema central y urgente”, generando un círculo (descrito por Ciafardini), donde la demanda genera una ley punitiva que calma las aguas hasta que surja una nueva demanda (2007: 2-3).

La redacción original de la ley contenía, además, la figura de los allanamientos nocturnos. Sea por las acciones de presión jurídica, de entre otros actores Ielsur, social, de entre otros actores Plenaria, o por inciertos motivos, el texto finalmente aprobado excluyó ese artículo.

### **Recuadro 3: Situación Carcelaria**

Las denuncias de la situación carcelaria en Uruguay son múltiples. Desde el monitoreo anual que hace Serpaj hasta organismos internacionales que visitan las instalaciones. En marzo de 2009 un relator de ONU, Manfred Nowak, aseguró que las cárceles uruguayas violaban los Derechos Humanos de múltiples maneras. Plenaria, en su libro, da cuenta de personas amontonadas, durmiendo en celdas diminutas, con múltiples enfermedades y solo con atención médica salvo que haya heridos de gravedad. En 2015, además, la tasa de personas recluidas en nuestro país asciende a 245 personas cada cien mil habitantes, “una cifra holgadamente superior a los valores promedio de América Latina (PMYJ, 2019: 146-7).

El informe del Comisionado Parlamentario centrado en las cárceles para el año 2018 da cuenta de una serie de carencias que tiene el sistema penitenciario en nuestro país. La publicación refleja, luego de visitas a todos los centros de reclusión en el territorio nacional, una situación heterogénea. Pese a que existen centros donde hay “oportunidades de integración social” (para el caso del 26% de los privados de libertad), sobre todo en el interior del país, la mayoría de los centros tiene “insuficientes condiciones para la integración social” (el 39% de la población recluida) y “tratos crueles, inhumanos o degradantes” (el 35% de las prisioneros). Para elaborar esos diagnósticos el informe se basa en las Reglas Mandela, que tiene en cuenta indicadores y dimensiones tales como el encierro en celda, el acceso al patio, la oferta laboral, educativa, cultural, deportiva y social, el hacinamiento, las condiciones edilicias, los niveles de violencia y el rol educativo de los funcionarios (Informe Comisionado Parlamentario, 2018: 59-60). Serpaj, en ese sentido, publicó en 2017 que “la muerte es la situación más extrema dentro del confinamiento pero los tratos degradantes son una constante en un sistema que alberga a más de 11.000 personas en nuestro país. Las condiciones materiales, arquitectónicas y estructurales continúan siendo precarias...” (Informe Anual Serpaj, 2017: 167)

#### **Recuadro 4. No a la Baja y No a la Reforma:**

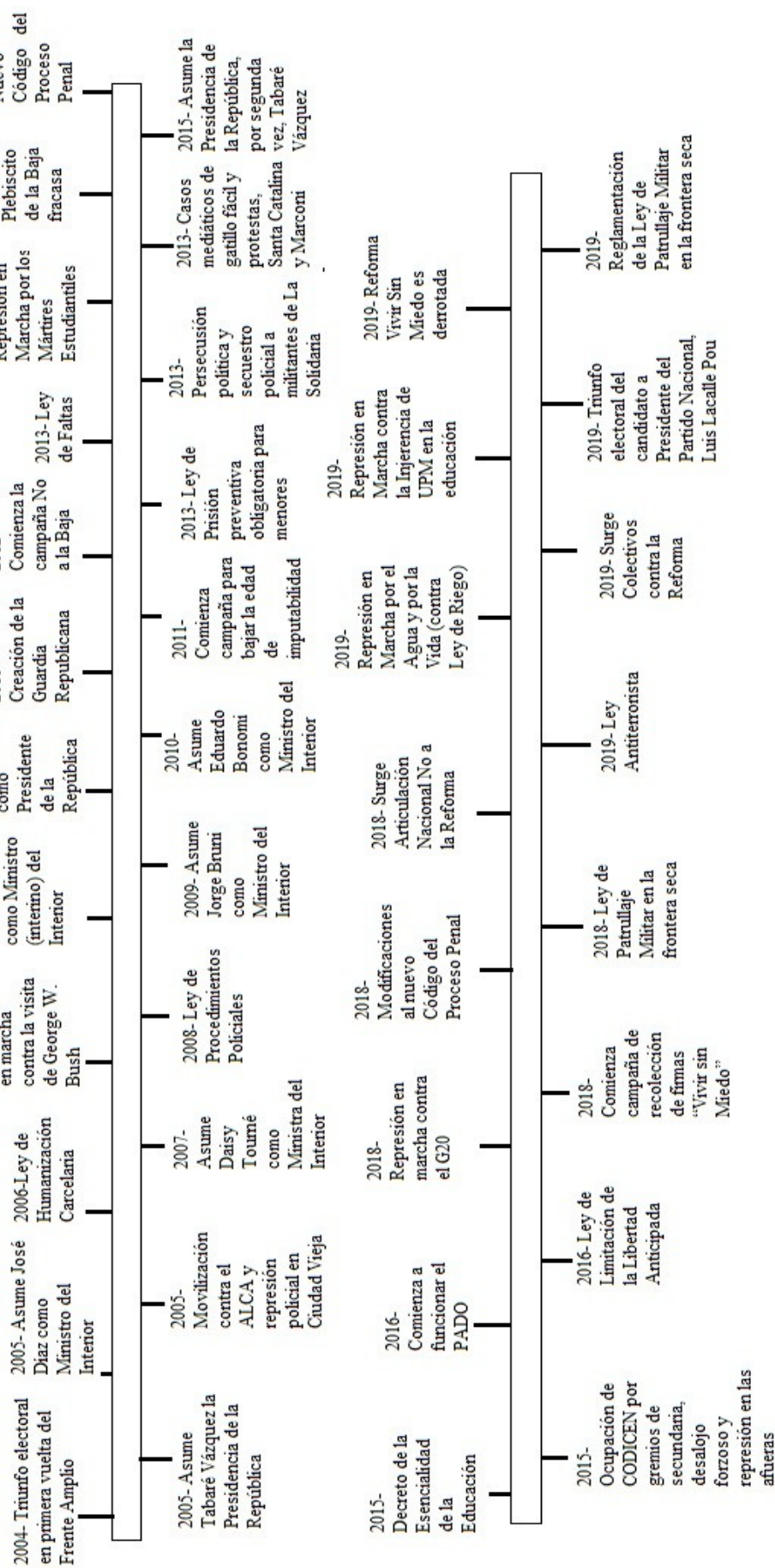
Durante la campaña contra la Reforma Constitucional “Vivir Sin Miedo” surgió una particularidad en el movimiento social, marcando una diferencia respecto de la anterior campaña contra un plebiscito punitivo, en el caso de la Baja de la Edad de Imputabilidad, en 2014. En esa campaña, las organizaciones sociales se nuclearon en torno la Comisión No a la Baja, que reunía colectivos de distintos perfiles políticos y sociales. En 2019, la Articulación Nacional No a la Reforma, tomando, de algún modo, el legado de esa Comisión, comenzó a organizarse abarcando a militantes de distintos orígenes. A lo largo de la campaña, sin embargo, sufrió dos desprendimientos: el de los y las militantes de Unidad Popular, quienes se retiraron de la campaña denunciando que la Articulación le era funcional a las lógicas del Frente Amplio, y el de una serie de militantes sociales, que formaron Colectivos Contra la Reforma. Los últimos meses previo a las elecciones, la Articulación y los Colectivos funcionaron de forma paralela, coordinando algunas acciones, pero actuando bajo lógicas organizativas propias. La Articulación, con un nivel de llegada, financiamiento y lazos institucionales más robustos, logró su pico de movilización en la Marcha contra la Reforma, la semana en que se votaba el plebiscito, cuando se concentraron decenas de miles de personas en la principal avenida. Los Colectivos, críticos de las lógicas progresistas, con menor exposición mediática, lograron, de todas formas, una convocatoria masiva en su acto de Cierre en el Parque Capurro. Las tensiones entre las distintas corrientes, y el hecho mismo de que hayan existido divisiones, marcan claramente cómo se plantean las grietas por izquierda en el tramo final de la era progresista.

Tabla 1. Organizaciones sociales de carácter antipunitivo

	Fundación	Actividades	Vínculo con el Estado	Coordinación inter-organizacional
Serpaj	1984	Monitoreo, talleres en territorio, asesoramiento social, seguimiento de casos	Crítico, vínculo trunco	Con organizaciones de DDHH
Ielsur	1984	Asesoramiento jurídico, seguimiento de casos, consulta jurídica por políticos	Crítico, vínculo áspero	Con organizaciones de DDHH
Nada Crece a la Sombra	2014	Talleres socio-educativos en cárceles	Fluido, trabajo conjunto	Con diversas org. sociales
Espacio Antirrepresivo	2017	Seguimiento de casos, denuncia pública.	Ninguno, oposición	Con gremios, sindicatos y org. sociales
Colectivo Catalejo	2012	Comunicación e influencia política en diversos temas sociales	Crítico, acercamientos puntuales	Con diversos colectivos de distinto tipo
Cecso-FEUU/ Comisión DDHH- Cárceles	1991/2015	Acompañamiento académico a estudiantes en cárceles	Crítico, través de Udelar	Con otros gremios estudiantiles
Asocide PPL	2015	Denuncia de situación carcelaria	Ninguno, oposición	Con sindicatos y org. De DDHH

Anexo 0: Línea del tiempo, sucesos políticos relevantes 2004-2019

Sucesos políticos relevantes 2004-2019



Elaboración propia

Anexo 1: Ley N° 17897

LEY DE HUMANIZACION Y MODERNIZACION DEL SISTEMA CARCELARIO.  
LIBERTAD PROVISIONAL Y ANTICIPADA

CAPITULO I - DEL REGIMEN EXCEPCIONAL DE LIBERTAD PROVISIONAL Y ANTICIPADA

Artículo 1

(Libertad anticipada y provisional excepcionales).- El régimen excepcional de libertad anticipada y provisional que se establece en la presente ley se aplicará, por única vez, a los procesados y penados que estaban privados de libertad al 1° de marzo de 2005.

Esta disposición no será aplicable a los procesados y condenados que hayan cometido los siguientes delitos:

- A) El delito de homicidio cuando concurren las circunstancias agravantes previstas en los artículos 311 y 312 del Código Penal.
- B) Los delitos de lesiones gravísimas (artículo 318, Código Penal).
- C) Los delitos de violación y atentado violento al pudor (artículos 272 y 273, Código Penal).
- D) El delito de corrupción (artículo 274 Código Penal).
- E) El delito de rapiña agravado por la circunstancia agravante específica de uso de armas, o cuando la rapiña concurre con el delito de lesiones (artículos 344, numeral 1° del 341, 317 y 318, Código Penal).
- F) Los delitos de rapiña con privación de libertad



-copamiento- y de extorsión (artículos 344 bis y 345, Código Penal).

- G) Los delitos de quiebra fraudulenta y culpable y de insolvencia fraudulenta (artículos 253, 254 y 255, Código Penal).
- H) El delito previsto en el artículo 76 de la Ley N° 2.230, de 2 de junio de 1893.
- I) Los delitos previstos en la Ley N° 8.080, de 27 de mayo de 1927, y sus modificativas.
- J) Los delitos previstos en la Ley N° 14.095, de 17 de noviembre de 1972, y sus modificativas
- K) Los delitos de cohecho y soborno transnacionales previstos por el artículo 29 de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y el delito de blanqueo de activos previsto por el artículo 5° de la Ley N° 17.016, de 22 de octubre de 1998.
- L) Los delitos previstos en los artículos 30 a 34 y 55 del Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, y leyes modificativas.

## **Artículo 2**

El Juez, de oficio y sin más trámites, otorgará la libertad anticipada de los penados comprendidos en el artículo 1° de esta ley, cuando hayan cumplido:

- A) Las dos terceras partes de la pena impuesta, y la misma sea superior a tres años de penitenciaría.

- B) Cuando hayan cumplido la mitad de la pena impuesta en el caso que la misma fuese de hasta tres años de penitenciaría.

## Anexo 2: Ley N° 18.315

### PROCEDIMIENTO POLICIAL

#### CAPÍTULO III

##### DETENCIONES

Artículo 38. (Concepto de detención).- Por detención se entiende privar de la libertad ambulatoria a una persona, haciéndose responsable de ella, conforme con lo establecido por el [artículo 15 de la Constitución de la República](#) y las leyes vigentes.

Artículo 39. (Justificación de las medidas de seguridad policiales).- Las medidas de seguridad policiales son aquellas que impiden o limitan la libertad de movimientos de una persona detenida. En ningún caso estas medidas afectarán la integridad física o la dignidad de la persona detenida.

Las medidas de seguridad se impondrán a una persona detenida exclusivamente por su propia seguridad, la del personal policial actuante o la de terceras personas, en forma racional, progresiva y proporcional.

Artículo 40. (Seguridad del personal policial).- El personal policial debe llevar a cabo cualquier detención en forma eficiente y con el menor riesgo posible para su vida o integridad física o la de los efectivos que participen en el procedimiento, sin aplicar la fuerza en forma innecesaria u ostentosa.

Artículo 41. (Seguridad de terceros).- En todas las detenciones se debe tener en cuenta la seguridad de personas ajenas al hecho que se encuentren presentes.

Artículo 42. (Seguridad de las personas detenidas).- La fuerza física, medios de coacción o armas de fuego deben utilizarse por la policía tras agotar todos los medios disuasivos posibles y deben cesar en forma inmediata una vez que la o las personas objeto del procedimiento de detención dejen de ofrecer resistencia, conforme con lo dispuesto por el Capítulo I del Título II de la presente ley.

## Sección I

### Identificación e identidad

Artículo 43. (Solicitud de identificación).- 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.

En la hipótesis del inciso anterior, cuando una persona se niegue a identificarse (numeral 6° del artículo 360 del Código Penal), deberá ser conducida a la dependencia policial y se dará cuenta de inmediato al Juez competente en los términos establecidos en el artículo 6° de la presente ley.

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.

## Sección II

### Registro personal

Artículo 44. (Alcance de la medida).- La policía podrá realizar registros personales únicamente cuando de acuerdo a los criterios del numeral 1) del artículo 47 de la presente ley, exista flagrante actividad delictiva de la persona sometida a registro, o cuando, en el curso de un operativo policial debidamente dispuesto, existan motivos suficientes o fundados para dar cumplimiento a medidas de resguardo imprescindibles para garantizar la seguridad de cualquier persona involucrada en un procedimiento, incluida la del personal policial interviniente o de terceros. El registro personal debe respetar en todo lo posible las limitaciones previstas en el artículo 55 de la presente ley, incluida la de ser realizado por persona del mismo sexo que la persona registrada, exceptuándose de este requisito sólo los casos, cuando no haya personal policial de dicho sexo en el lugar y resulte indispensable proceder al registro. En los casos del primer inciso de este artículo

y con el mismo objetivo, podrá registrar bultos, bolsos, valijas, portafolios o similares que la persona transporte.

Artículo 45. (Registros de vehículos).- La policía podrá registrar cualquier tipo de vehículo de transporte de personas o de carga en procura de elementos que puedan poner en riesgo la seguridad propia, la de terceros o la de objetos relacionados con la comisión de hechos ilícitos.

Artículo 46. (Incautación de efectos).- Cuando en los procedimientos referidos en los artículos anteriores se incaute cualquier tipo de objeto, se labrará acta, que será firmada por el personal policial actuante y las personas involucradas en el procedimiento, extendiéndose a estas últimas copia de la actuación correspondiente y enterando de inmediato al Juez competente, estándose a lo que éste resuelva.

### Sección III

#### Detención sin orden judicial y conducción policial

Artículo 47. (Detención sin orden judicial).- La policía deberá detener, aun sin orden judicial:

1) A toda persona sorprendida in fraganti delito (artículo 111 del Código del Proceso Penal). Se entiende que hay delito flagrante:

- A) Cuando se sorprendiere a una persona en el mismo acto de cometerlo.
- B) Cuando, inmediatamente después de la comisión de un delito, se sorprendiere a una persona huyendo, ocultándose, o en cualquier otra situación o estado que haga presumir su participación y, al mismo tiempo, fuere designada por la persona ofendida o damnificada o testigos presenciales hábiles, como partícipe en el hecho delictivo.
- C) Cuando, en tiempo inmediato a la comisión del delito, se encontrare a una persona con efectos u objetos procedentes del mismo, con las armas o instrumentos utilizados para cometerlo, o presentando rastros o señales que hagan presumir firmemente que acaba de participar en un delito.

2) A toda persona que fugare estando legalmente detenida.

Artículo 48. (Conducción de personas eventualmente responsables de un hecho delictivo).-

1) La policía deberá conducir a dependencias policiales a cualquier persona si cuenta con

motivos suficientes o fundados sobre su responsabilidad 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. En todo caso, se dará cuenta de inmediato al Juez competente, conforme con lo dispuesto por el artículo 6° de la presente ley.

- 2) Fuera de la hipótesis de conducción incorporada al numeral anterior, en procedimientos de investigación de hechos ilícitos, la policía no podrá detener a ninguna persona ni testigos aun cuando se nieguen a concurrir voluntariamente a dependencias policiales sin la correspondiente orden del Juez competente.

Artículo 49. (Derecho de la persona detenida o conducida a ser informada).- Toda persona conducida o detenida deberá ser informada de inmediato del motivo de su detención o conducción.

En la dependencia policial se documentará por escrito de dicha información, labrando el acta correspondiente que será firmada por la persona detenida o conducida. En caso que la persona detenida o conducida no quiera o no pueda hacerlo, el acta mencionada será firmada por dos testigos.

Toda persona detenida o conducida tiene derecho a comunicar inmediatamente su situación a sus familiares, allegados o a un abogado.

Artículo 50. (Familiares del detenido).- Los familiares del detenido incomunicado deberán ser informados por la policía respecto al lugar y la hora de detención, el Juzgado que interviene en el caso y el motivo de la detención. Otro tipo de información requerida podrá proporcionarse, siempre y cuando lo autorice la Justicia competente, fuera de las hipótesis contenidas en los artículos 75 y 76 de la presente ley.

## CAPÍTULO IV

### PROCEDIMIENTOS CON PERSONAS DETENIDAS O CONducIDAS EN DEPENDENCIA POLICIAL

#### Sección I

##### Registro de personas detenidas y conducidas

Artículo 51. (Constatación del estado de salud de la persona detenida o conducida).- En caso que una persona que registre ingreso como detenida o conducida en dependencias policiales se encuentre herida o en presunto estado de intoxicación por alcohol u otro tipo de sustancia, la

policía deberá solicitar apoyo médico para brindarle inmediata atención (artículo 16 de la presente ley).

Artículo 52. (Libreta de personas detenidas y conducidas).- En las dependencias policiales se llevará una Libreta de Personas Detenidas y Conducidas, empastada y foliada, donde se harán constar todos los datos filiatorios de las mismas, hora de entrada, motivo de la detención o conducción, antecedentes, requisitorias y señas físicas particulares que puedan ser útiles para su identificación. Posteriormente, si así correspondiere, se incluirán las resoluciones judiciales referentes a la situación de la persona detenida o conducida, hora de su puesta en libertad y autoridad judicial que la ordena o motivo de su procesamiento por dicha autoridad o cualquier otra derivación ordenada.

Artículo 53. (Registro de valores).- A toda persona que registra entrada como conducida o detenida en una dependencia policial, se le debe solicitar que entregue sus pertenencias personales y todo aquello con lo cual se puede causar daño físico o causarlo a terceros, como cintos, cordones de zapato, alhajas, corbata, entre otros objetos similares.

Artículo 54. (Registro personal).- Una vez cumplida con la actividad reseñada en el artículo anterior, la policía puede realizarle un registro personal a la persona detenida o conducida para contribuir a preservar la medida de seguridad establecida en dicho artículo. El procedimiento deberá realizarse exclusivamente en la dependencia policial.

Artículo 55. (Limitaciones al registro de personas detenidas o conducidas).- El registro personal deberá practicarse con el mayor cuidado y respeto hacia la dignidad de la persona y realizarse exclusivamente por personal policial del mismo sexo de la persona.

La policía no puede desnudar a una persona detenida o conducida ni revisar sus partes íntimas, salvo cuando se trate de una situación excepcional en que esté en riesgo la vida o la integridad física de la misma, enterando de inmediato al Juez competente, de acuerdo con lo establecido por el artículo 6° de la presente ley.

Fuera de dichas hipótesis, el procedimiento deberá realizarse exclusivamente por personal médico previa orden judicial y siempre que resulte estrictamente necesario y no exista medida alternativa alguna.

Artículo 56. (Documentación de los valores y orden de entrada y registro).- Cada dependencia policial llevará una libreta como registro de valores, empastada y foliada. Se le extenderá copia de la constancia de los valores entregados a la persona detenida o conducida, donde constarán:

sus nombres y apellidos completos, relación de valores y de efectos personales y su firma junto a la del personal policial actuante.

Artículo 57. (Alojamiento de personas detenidas o conducidas).- El superior a cargo del servicio dispondrá del alojamiento adecuado para cada persona detenida o conducida, valorando su decisión según criterios técnico profesionales fundados, evitando la permanencia conjunta.

El personal policial no debe permitir el contacto entre personas detenidas o conducidas mayores y menores de edad, como tampoco entre personas detenidas o conducidas de diferentes sexos.

Artículo 58. (Dependencias policiales especializadas en familia, mujer, niñez y adolescencia).- Las dependencias policiales especializadas adoptarán similares medidas de seguridad a las mencionadas en los artículos anteriores, sin perjuicio de lo que pueda disponer la Justicia competente.

Artículo 59. (Limitaciones en el manejo de personas detenidas o conducidas).- El superior a cargo del servicio no permitirá el contacto de ningún tipo con personas detenidas o conducidas por parte de personal policial que no esté debidamente autorizado o supervisado.

Artículo 60. (Trato con la persona detenida o conducida).- Está prohibido al personal policial utilizar palabras agraviantes, humillantes o que provoquen la reacción de la persona detenida o conducida.

Artículo 61. (Actitudes prohibidas con personas detenidas o conducidas).- Está prohibido al personal policial utilizar forma alguna de coacción física ilegítima o maltrato psicológico con las personas detenidas o conducidas.

Artículo 62. (Orden de libertad).- Ninguna persona detenida por orden del Juez competente o con conocimiento de él, podrá ser puesta en libertad sin mediar orden judicial, la que deberá constar en la libreta de entrada, en la que figurará la fecha, hora de salida y el magistrado de turno que la ordena.

En caso de personas conducidas a dependencias policiales, se estará a lo que disponga el Juez competente, conforme al procedimiento establecido en el artículo 6º de la presente ley.

## Sección II

### Procedimientos de averiguación en dependencias policiales

Artículo 63. (Interrogatorio en dependencia policial).- Se puede interrogar en dependencia policial a personas detenidas y conducidas, testigos, víctimas y denunciantes, para consignar el resultado en el parte policial que se eleva a la Justicia competente.

El resultado del interrogatorio policial no tiene valor probatorio, sino que es indicativo de la actividad probatoria.

Artículo 64. (Intervención de la defensa en dependencia policial).- La intervención de la defensa en dependencia policial se registrará por lo dispuesto en el Código del Proceso Penal.

En todo caso, la defensa deberá ser informada sobre la hora y motivo de la detención y sobre la hora de comunicación de la misma al Juez competente.

Cuando se trate de procedimientos que involucren a adolescentes presuntamente infractores de la ley penal, se estará a lo dispuesto por el literal F) del artículo 74 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004).

Artículo 65. (Labrado de actas).- En toda circunstancia, el interrogatorio policial deberá ser recogido bajo acta firmada.

Artículo 66. (De los reconocimientos).- El Juez competente puede ordenar la realización de reconocimientos en dependencia policial. En ese caso, se seguirán las siguientes reglas:

- 1) Cada testigo o víctima, por separado, describirá previamente a la persona presuntamente involucrada en el hecho que se investiga, debiendo reconocerla desde un lugar donde no pueda ser visto por ésta.
- 2) La persona sometida a reconocimiento elegirá lugar en una fila de varias personas de aspecto semejante.
- 3) El testigo o la víctima, dirá si en la fila está la persona presuntamente involucrada en el hecho que se investiga y la señalará, manifestando las diferencias que encuentre con su percepción anterior.
- 4) El personal policial actuante consignará en el parte el procedimiento seguido en el reconocimiento, enterando a la Justicia del resultado del mismo.
- 5) En todos los casos, el personal policial deberá evitar cualquier tipo de contacto físico y/o visual entre la persona sometida a reconocimiento y el testigo o víctima.



Artículo 67. (Limitaciones al reconocimiento).- No se podrán efectuar reconocimientos en la vía pública o fuera de la dependencia policial.

Artículo 68. (Otras formas de reconocimiento).- Si no fuera posible efectuar el reconocimiento en forma personal, podrá solicitarse la colaboración de personal de Policía Técnica.

Artículo 69. (Otros objetos de reconocimiento).- Para reconocer objetos vinculados al hecho ilícito investigado, como armas o ropa, entre otros, se procederá de la misma forma que la establecida en los artículos anteriores.

Artículo 70. (Galería de fotos).- La policía podrá exhibir a los testigos, víctimas y/o denunciantes, una galería de fotos a los efectos de favorecer el reconocimiento de la persona presuntamente involucrada en el hecho que se investiga.

Artículo 71. (Solicitud de información por los medios de comunicación).- La policía podrá solicitar información al público, a través de los medios de comunicación, referente a personas extraviadas, fugadas o requeridas por la Justicia competente. Asimismo, podrá solicitar por los mismos medios cualquier otro tipo de información que pueda ser útil para esclarecer hechos que se investigan.

El uso de la imagen de niños, niñas y adolescentes o víctimas de delitos deberá ser autorizado por el Juez competente.

Artículo 72. (Solicitud de cierre de fronteras, requisitorias y capturas).- Previa orden judicial, la policía podrá implementar el cierre de fronteras y las requisitorias y órdenes de capturas, departamentales y nacionales, de aquellas personas presuntamente autoras de delitos o fugadas.

Artículo 73. (Información e inteligencia policial).- La policía podrá realizar actividades de información e inteligencia para la prevención y represión de hechos ilícitos, actuando estrictamente en el marco de lo dispuesto por los artículos 1º a 4º de la presente ley.

Artículo 74. (Archivo de antecedentes).- Exclusivamente a los efectos del cumplimiento de sus funciones de información e inteligencia, la policía podrá llevar un archivo de antecedentes de las personas que se encuentren vinculadas a actividades ilícitas, o que las practiquen o las hayan practicado en nuestro país o en el exterior, contando para ello con los mecanismos correspondientes de cooperación policial internacional.

Anexo 3: Ley N°18.719

PRESUPUESTO NACIONAL DE SUELDOS GASTOS E INVERSIONES. EJERCICIO 2010 –  
2014

Artículo 231

Créase en el Inciso 04 "Ministerio del Interior", programa 460

"Prevención y Represión del Delito", la unidad ejecutora 033 "Guardia Republicana", como cuerpo policial especial con jurisdicción nacional, la que dependerá directamente del Ministro del Interior.

Tendrá como cometidos la prevención y represión de delitos, el mantenimiento del orden público y la formación técnico policial, de quienes revistan en los cuerpos especiales de las diferentes Jefaturas Departamentales.

La Dirección de la Guardia Republicana será ejercida por un Oficial Superior del subescalafón ejecutivo que haya prestado servicios como Personal Superior en la Unidad.

A partir de la vigencia de la presente ley, transfírense a esta unidad, todos los recursos humanos y materiales afectados a las actividades del subprograma 004 "Regimiento Guardia Republicana" de la unidad ejecutora 004 "Jefatura de Policía de Montevideo", que se suprime.

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 72 Y 76 Y SE ESTABLECE UN RÉGIMEN ESPECIAL  
PARA  
ADOLESCENTES MAYORES DE QUINCE Y MENORES DE DIECIOCHO

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en  
Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1°.- Sustitúyese el artículo 72 del Código de la Niñez y la Adolescencia aprobado por  
la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004, por el siguiente:

"ARTÍCULO 72. (Clases de infracción).- Las infracciones a la ley penal se clasifican en  
graves y gravísimas. Son infracciones gravísimas a la ley penal:

- 1) Homicidio intencional con agravantes especiales (artículos 311 y 312 del Código Penal).
- 2) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal).
- 3) Violación (artículo 272 del Código Penal).
- 4) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).
- 5) Privación de libertad agravada (artículo 282 del Código Penal).
- 6) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).
- 7) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).
- 8) Tráfico de estupefacientes (artículos 31 y 32 del Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por el artículo 3° de la Ley N° 17.016, de 22 de octubre de 1998).
- 9) Cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castigan con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría.
- 10) La tentativa de las infracciones señaladas en los numerales 1), 3), 4) y 6) y la  
) complicidad en las mismas infracciones.

En los casos de violación no se tomará en cuenta la presunción del ejercicio de violencia  
(artículo 272 del Código Penal).

Las restantes son infracciones graves a la ley penal".

Anexo 5: Ley N° 19.446

RÉGIMEN DE LIBERTAD ANTICIPADA Y PENAS SUSTITUTIVAS  
A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

MODIFICACIÓN

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en  
Asamblea General,

DECRETAN:

Artículo 1°.- El beneficio de libertad provisional, condicional o anticipada no será de aplicación en caso de reiteración, reincidencia o habitualidad, indistintamente, en los siguientes delitos y bajo las circunstancias previstas a continuación:

- A) Violación (artículo 272 del Código Penal).
- B) Lesiones graves, únicamente cuando la lesión ponga en peligro la vida de la persona ofendida (numeral 1° del artículo 317 del Código Penal).
- C) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal).
- D) Hurto, cuando concurren sus circunstancias agravantes (artículo 341 del Código Penal).
- E) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).
- F) Rapiña con privación de libertad. Copamiento (artículo 344 bis del Código Penal).
- G) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).
- H) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).
- I) Homicidio y sus agravantes (artículos 310, 311 y 312 del Código Penal).
- J) Los delitos previstos en el [Decreto-Ley](#) N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, y sus modificativas.
- K) Los crímenes y delitos contenidos en la [Ley](#) N° 18.026, de 25 de setiembre de 2006.

## Anexo 6: Ley N° 19.677

### AUTORIZACION A LAS FUERZAS ARMADAS LA REALIZACION DE TAREAS DE VIGILANCIA Y APOYO A ORGANISMOS CON JURISDICCION Y COMPETENCIA EN ZONA FRONTERIZA

#### Artículo 1

Encomiéndose a las Fuerzas Armadas la realización de tareas de vigilancia, así como de apoyo a los organismos con jurisdicción y competencia en la "zona fronteriza" que se define en el artículo siguiente.

#### Artículo 2

Fíjase como "zona fronteriza", la franja de territorio nacional de 20 kilómetros de ancho contados a partir de los límites definidos en los tratados internacionales correspondientes en cada caso, quedando excluidos los centros poblados.

#### Artículo 3

Quedan comprendidas dentro de las tareas indicadas en el artículo 1° las siguientes:

- A) Patrullaje.
- B) Identificación de personas y control de vehículos.
- C) Detención en caso de flagrante delito.

En caso de detectar una presunta irregularidad, las Fuerzas Armadas comunicarán su actuación de forma inmediata al fiscal competente, debiendo adoptar las acciones necesarias para preservar el lugar o escena de los hechos.

#### Artículo 4

En los casos en que el personal militar designado para las tareas definidas en los artículos precedentes, se viera obligado a utilizar medios materiales de coacción, deberá hacerlo de forma

racional, progresiva y proporcional, agotando previamente los mecanismos de disuasión que estén a su alcance, según cada caso.

## Anexo 7

Portada. “PADO, ¿Cómo evitar el delito urbano?” Ministerio del Interior, Banco Interamericano de Desarrollo

