

Populismo penal adolescente durante los gobiernos progresistas en Uruguay: el impulso y su freno.

Ivonne Martínez

Resumen:

El período 2005-2015 constituyó una década germinal en materia de Justicia penal adolescente en Uruguay, prolifera en medidas e innovaciones que dejaron las bases del actual sistema de respuesta, así como también, de sus contradicciones.

En el año 2005, la administración de Justicia de adolescentes se encontró con una vieja institución y una nueva ley. El Código de la Niñez y Adolescencia, aprobado el 7 de setiembre de 2004, introducía garantías para el debido proceso y atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal, separando claramente casuales de infracción de causales de protección y delimitando también de esta manera, nuevas áreas de intervención y competencias. El nuevo Código, inspirado en la Doctrina de la Protección Integral, realizó claramente una opción minimalista, y refrendó las posibilidades para la justicia restaurativa. A partir de allí, comienza un periplo de sucesivos, y por momentos, erráticos “cambios de piel” de la institucionalidad en búsqueda de la mentada adecuación.

En julio de 2011, por ley 18.771, se crea el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) como órgano desconcentrado del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), con intención de dotar de mayor especialidad a la atención de los adolescentes con infracciones a la ley penal. De esta suerte, la creación del SIRPA operó como una salida de relativo consenso, que al tiempo que tradujo una fórmula de mediación política, habilitó la coexistencia en el sistema de respuesta de dos proyectos en tensión, que respondían a matrices ideológicas opuestas.

Al tiempo que, a nivel estatal se potencia la matriz de políticas sociales, con una enorme expansión de su cobertura y diversificación de instrumentos de protección, se dispara el neopunitivismo penal, que lleva a las cárceles a cifras récord de encarcelamiento sin correlación con el incremento de delitos. A nivel de adolescencias, el poder político aprueba las denominadas “leyes regresivas”, que aumentan la punitividad de las penas, completando el tándem *castigar-asistir*, al decir de Garland (2018).

En el presente trabajo se propone un recorrido por las políticas del período dirigidas a las adolescencias en conflicto con la ley penal, identificando sus avances, retrocesos y contradicciones, intentando aportar al “debate político sobre la relación sistema penal, orden social y derechos humanos”.

1. Introducción

En las últimas décadas la institucionalidad encargada de la atención de la adolescencia en conflicto con la ley penal en Uruguay se ha caracterizado por la convivencia de “la biblia y el calefón”. Una cascada de formatos organizacionales y discursos criminológicos han zigzagueado en función de la disputa entre la avanzada del neopunitivismo penal y su resistencia. En el trasfondo encontramos la puja de dos proyectos antagónicos, de diferente inspiración. Uno que responde a la matriz de la doctrina de la protección integral, con enfoque de derechos, minimalista penal y restaurativo. El otro, que remite al enfoque de la defensa social y su concepto de peligrosidad, pidiendo castigos más severos, en lo posible administrados a edades más tempranas.

2. La Etapa Pre-Código

En el año 1985 Uruguay retorna a la democracia luego de 12 años de dictadura militar. En ese momento el organismo encargado de la atención de los “menores” era el Consejo del Niño, creado en 1934. La atención específica de los adolescentes infractores se realizaba en la División Rehabilitación, que contaba con dos programas definidos en base al corte etéreo de mayor o menor de 15 años.

Cabe señalar que, en estos dos programas, los adolescentes infractores eran atendidos conjunta e indiscriminadamente con adolescentes que eran internados por “razones de amparo”, esto es, que no habían cometido ninguna violación a ley penal. Estos jóvenes de perfiles tan dispares, compartían en la internación el mismo régimen cotidiano en idénticas condiciones de privación de libertad. Por ello, varios autores de la época hablarían de la “construcción punitiva del abandono”.

Las expresiones más usadas a nivel de prensa para mencionarlos eran: “menor peligroso”, “infanto juvenil”, “menor de alta peligrosidad”, entre otros.

En 1987 se crea una Comisión Asesora del Poder Ejecutivo, encargada de estudiar la situación de la “minoridad”, y como resultado de ese proceso de trabajo, en 1988 se vota la ley 15.977, por

la que se crea el Instituto Nacional del Menor, INAME, como órgano desconcentrado, encargado de suceder al Consejo del Niño.

El 20 de noviembre de 1989 es aprobada la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la que es rápidamente ratificada por Uruguay, en 1990 a través de la ley N° 16.137.

Allí se inicia la época de esquizofrenia jurídica, con la convivencia de dos marcos normativos antagónicos. Lo lógico hubiera sido que se emprendiera el proceso de adecuación jurídica al nuevo paradigma de la Convención (la Doctrina de la Protección Integral), pero lo cierto es que esa adecuación demoró 14 años en llegar.

Por el contrario, en 1991 se crea la DEAC: División de Establecimientos de Alta Contención, en principio para la atención de los adolescentes con infracciones penales considerados menores “peligrosos”. Constaba de establecimientos de máxima seguridad como La Tablada y Miguelete, que eran edificios carcelarios con arquitectura panóptica. La Tablada, había sido utilizada como un centro de detención, tortura y desaparición de presos políticos durante la época de la dictadura militar. Ahora se emplearía para el encierro de adolescentes “problemáticos” con o sin infracción, y adolescentes “abandonados”.

El número de adolescentes privados de libertad se ubicaba en el entorno de los **200** adolescentes.

La característica más relevante del trato de esta época hacia los “menores” es su gran arbitrariedad. Tiempos de enorme discrecionalidad por parte de los jueces, así como de los técnicos tratantes y las medidas implementadas.

En esta etapa, los niños, niñas y adolescentes eran encarcelados por razones de protección. Una serie de conductas o situaciones que no calificaban como delitos si se trataba de adultos, significaban años de prisión para los adolescentes. A modo de ejemplo, en el Hogar Yaguarón se tenía presas a muchachas por ser portadoras de HIV, argumentando razones de protección. Por otra parte, las penas eran indeterminadas: se sabía cuándo se entraba, pero no cuándo se salía.

Con la creación de la División Especial de Alta Contención ocurren dos cosas a nivel del discurso: por un lado, se opta abiertamente por el enfoque de la defensa social, apostando a la “inhabilitación/incapacitación”.

Por otro, se desplaza el discurso de la “Rehabilitación”, comenzando a escucharse sus primeros cuestionamientos y las primeras llegadas importantes de la criminología crítica académica.

También ese mismo año, 1991, se crea a nivel del Comité de los Derechos del Niño, el Grupo de Trabajo sobre Niños y Adolescentes Privados de Libertad (GTNAPL), luego de una serie de motines, quema de colchones y episodios de represión. En cuestión de tres meses mueren 7 adolescentes en prisión, producto de ahorcamientos y quemas.

En 1994 tiene lugar uno de los primeros antecedentes del componente restaurativo, con la creación del primer proyecto de lo que luego se conocerían como “sustitución de medidas” (una suerte de medidas alternativas parciales)

El proyecto, coordinado por la Asistente Social Lourdes Hermida y conocido como Grupo de Apoyo de DEAC, trabajaba con población recluida en las cárceles de Miguelete y La Tablada (establecimientos de reclusión masculinos). Este proyecto logró convencer a los Jueces para que permitieran a determinados adolescentes “sustituir” sus medidas de privación de libertad, por el cumplimiento de la medida en el medio abierto, bajo acuerdos de trabajo socioeducativo estrictamente seguidos por los educadores del equipo técnico del proyecto. La evaluación de los operadores sociales fue altamente positiva, al igual que la opinión de los Jueces que expresaron su conformidad con el proyecto, en la medida que no se registraron incidentes.

En la base teórica del documento del proyecto hay referencias a Goffman, y al análisis de las consecuencias perniciosas que la “institución total” tiene sobre el desarrollo subjetivo de los adolescentes. Trabajaban específicamente dimensiones relativas a amortiguar el pasaje de la institución cerrada a un medio abierto, en base a ejes que facilitarían la adaptación a la comunidad y reducirían los efectos negativos de las instituciones de secuestro. También comportaron innovaciones a nivel de la redacción de los informes técnicos para presentar en los juzgados, con cuestionamientos a las categorías usadas habitualmente, propias de la situación irregular y generando nuevas categorías en orden a protección integral, comenzando a evidenciar la transición paradigmática.

La década de 1995 a 2004.

En el año 1995 se promulga la Ley N° 16.707, conocida como ley de Seguridad Ciudadana, que en lo que a adolescentes respecta, modifica al Código del Niño, y da facultades a los Jueces penales para internar a los adolescentes infractores, mayores de 16 años en cárceles para adultos.

La década se inicia con **483** adolescentes en el sistema en 1994 y termina con **1.429** en el año 2004 (prácticamente se triplica). Comienza el proceso inflacionario de prisonización.

En el año 2000 se aprueba la Ley de Urgencia N° 17.243, con la que se introducen modificaciones penales, incrementando la severidad de las penas y creando delitos nuevos (tipificación del delito de Tentativa de rapiña, por ejemplo).

Se crea el INTERJ, Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil, siendo Sergio Migliorata nombrado como su director. A nivel del discurso son tres las novedades: Se crea un instituto dentro de otro instituto, en un intento de dotarlo de especialidad; se lo califica de Técnico, expresando la opción por la profesionalización y se trae nuevamente el término Rehabilitación, explicitando el paradigma (y barriendo con la emergente criminología crítica).

La “tecnificación” comenzó por el lado de la seguridad, con la creación de un grupo especialmente destinado a la gestión de la seguridad en los establecimientos, separado y por encima de los operadores sociales.

Inicialmente conocidos como el grupo de los “brazos gordos”, posteriormente fueron identificados como el G-12, o más internamente, el 6-12, haciendo referencia al artículo reglamentario por el que cobraban partidas salariales especiales como compensaciones por su trabajo considerado de “alto riesgo”.

Con esta desacertada decisión, comienza una de las etapas más violenta del sistema de respuesta, donde sobreviene una espiral de violencia en los internados, signados por la sucesión de desacatos, motines, fugas y episodios de represión.

Al tiempo que se incrementan los niveles de violencia, se elevan las denuncias por violación a los derechos humanos de los adolescentes internados. Comienzan las denuncias sobre la situación de la Colonia Berro y en particular sobre el Centro de Rehabilitación SER-Berro. Estas denuncias llevadas ante la justicia por organizaciones de la sociedad civil (BICE, IACI y VYE)

daban cuenta de que un grupo de guardias, en el horario nocturno, sancionaban a los adolescentes “quitándoles sus pertenencias, dándoles golpizas, y sentándolos desnudos en sillas custodiadas por perros de ataques, entre otras torturas”. (Informe de Ongs, 2003).

Por su parte, la prensa había comenzado a denunciar la existencia de una organización delictiva al interior del INTERJ, integrada por funcionarios y exfuncionarios con historial como boxeadores, policías e infractores, vinculados a una red de tráfico varios, en la que involucraban a los adolescentes.¹

Asimismo, y en forma paralela, se crean dos programas nuevos. Por un lado, el programa que nuclea a los “Hogares Abiertos”, sin medidas de seguridad, para la atención de los adolescentes que llegan por disposición judicial, aunque no han cometido ninguna infracción.

Por otro lado, nace PROMESEC: Programa Socio Educativo de Base Comunitaria, con propuesta y ejecución de medidas alternativas a la privación de libertad. El programa se expande significativamente mediante convenios con organizaciones de la sociedad civil.

Se pone en funcionamiento una “Escuela para padres”, que en realidad es para Madres. En palabras del director Migliorata, y en concordancia con el paradigma de la “rehabilitación” (derecho penal de autor): “En ese ámbito se reúnen mujeres que se encuentran con otras no en la rutina de la cárcel, sino que se encuentran vitalmente con un técnico que las apoya cotidianamente; se intenta responder preguntas tales como “por qué me pasó esto a mí, que hice yo para que Juan o Pedro estén donde están, y qué puedo hacer para que no les pase lo mismo a los que vienen detrás” (Migliorata, 2003)

El 7 de setiembre de 2004 se aprueba el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, Ley N° 17.823, con lo que se tramita la adeudada armonización de la normativa interna con la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

² “Cuando en las instituciones duras de privación de libertad se pierden los programas de trabajo social educativo y la institución queda en manos de la seguridad, como no está diseñada para organizar un cotidiano educativo, termina en un statu quo pactado, como señala Eugenio Zaffaroni en un trabajo publicado en 1991. Y cuando eso queda aislado se fortalece y se transforma en un núcleo de poder donde, entre otras cosas, hay corrupción, hay transas”. Dr. Carlos Uriarte, entrevista de Fabián Werner en Brecha, 29 de julio de 2005.

3. La etapa progresista 2005- 2015.

En el año 2005, la administración se encontró con una vieja institución y una nueva ley. El Código de la Niñez y Adolescencia, aprobado el 7 de setiembre de 2004, introducía garantías para el debido proceso y atención a los adolescentes en conflicto con la ley penal, separando claramente casuales de infracción de causales de protección y delimitando también de esta manera, nuevas áreas de intervención y competencias. El nuevo Código, inspirado en la Doctrina de la Protección Integral, realizó claramente una opción minimalista, y refrendó las posibilidades para la justicia restaurativa.

Estas disposiciones eran de aplicación inmediata; sin período de gracia que permitiera planificar el cambio y obtener los recursos necesarios para una ejecución ordenada. Por tanto, en el período 2005-2009, los esfuerzos institucionales estuvieron principalmente dirigidos a generar nuevas prácticas y dispositivos para aplicar el nuevo Código y transitar el cambio de paradigma de una organización con un promedio de edad de los recursos humanos que se situaba en el entorno de los 50 años y, con diseños, metodologías, y prácticas organizadas en torno a la doctrina de la situación irregular (además de contar con una organización delictiva enquistada en el interior de su personal).

Como director del Interj es designado el Dr. Carlos Uriarte, un prestigioso abogado penalista, y docente universitario vinculado al ámbito de la criminología crítica.

En el año 2007, conjuntamente con su equipo de dirección (Ariadna Cheroni e Isabel Bisio) proponen un detallado fundamento y plan para un cambio de institucionalidad, que publican en un libro titulado “Propuesta de Ejecución de Medidas a jóvenes en infracción desde una perspectiva de derechos”².

Se crea el SEMEJI, Sistema de Ejecución de Medidas Judiciales sobre Jóvenes con Infracción. A nivel del discurso, se pueden observar dos grandes cambios. El primero es que propone un Sistema, en lugar de un Instituto; y el segundo, es que trae a un primer plano los aspectos legales nombrando la “ejecución de medidas judiciales” con la explícita intención de desmarcarse del término Rehabilitación.

² Este constituyó un hecho sin precedentes en el mundo de la gestión (el de publicar el Plan de trabajo en formato libro, con circulación abierta)

Como característica de esta época, el componente restaurativo pasa a primer plano, siempre es presentado primero el Programa de Medidas Socioeducativas (alternativas a la privación de libertad), y luego el programa de Privación de libertad. Se destinan recursos para fortalecer las medidas alternativas, diversificando la oferta a presentar al Poder Judicial.

De todas maneras, la privación de libertad gana el protagonismo, se crea un cerco que la prensa tituló “Estado de sitio” entre las diferentes demandas del Sindicato, los jueces, ciudadanía y Comité de los Derechos del Niño. Cuando éste último pidió la renuncia del Director de SEMEJI, éste la presentó inmediatamente y de manera indeclinable, a fines de 2008, dando inicio a lo que Caetano (2020) denomina el “zapping gerencial”.

Es sucedido por el Padre Mateo Méndez (sacerdote) quien apenas está un año al frente de SEMEJI. Presenta renuncia en el 2009, señalando en sus declaraciones a los medios de prensa que se trata de una institución “corrupta” y “enferma”.

Luego de la renuncia de Mateo Méndez, asume la Dirección de SEMEJI el Sr. Jorge Jouroff, quien a punto de partida tuvo la oposición del sindicato de trabajadores. En 2011 es destituido, siendo sucedido por el que era su asesor, el psicólogo Rolando Arbesun.

Arbesun presenta renuncia ese mismo año, publicando “Nunca he visto tanta canallada y mediocridad al mismo tiempo”.

En julio de 2011 se aprueba la Ley N° 18.771 con la que se crea el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA), en base a un proyecto de ley enviado por el Directorio de INAU, dirigido a sustanciar una respuesta más especializada a la problemática de los adolescentes en conflicto con la ley penal y con una institucionalidad con mayores niveles de autonomía. La ley le confirió a esta institucionalidad el carácter de transitorio, dejando plasmado el compromiso de trabajar un diseño institucional definitivo.

A nivel del discurso se puede observar, como se conserva el término “Sistema”, y la centralidad de la condición legal. Como novedades se incorpora la “Responsabilidad” como paradigma claramente diferenciado del de la rehabilitación; y se comienza hablar específicamente de “adolescente”, desmarcándolo de lo Juvenil³.

³ Adolescente remite a la franja etarea desde 13 hasta 18 años, en tanto el tramo etáreo de los jóvenes llegaría hasta los 30.

Entre otras cosas, la ley 18.771 estableció la creación de 5 programas:

1. Programa de Ingreso, Estudio y Derivación;
2. Programa de Medidas Socioeducativas no Privativas de Libertad y Mediación;
3. Programa de Medidas Privativas de Libertad;
4. Programa de Medidas Curativas y
5. Programa de Inserción Social y Comunitaria (encargado de la preparación del egreso del adolescente del Sistema).

Ese mismo año se aprueban las leyes regresivas N°18.777 y N° 18.778, que incrementaron la severidad de las sanciones, aumentaron los plazos de la privación de libertad y permitieron que se mantuvieran los antecedentes penales de los adolescentes para una serie de infracciones.

La Comisión Delegada, autoridad del SIRPA, asume formalmente el 12 de abril de 2012. Durante el primer año, la Comisión, además de atender las urgencias, temáticas emergentes y operaciones corrientes para el funcionamiento cotidiano de la institución, se abocó a realizar un proceso participativo de planificación estratégica, donde se definió misión, visión y un Plan Operativo Anual, con Objetivos, Metas, Indicadores, Iniciativas y Responsables de Iniciativas. Se trabajó en la creación de los programas dispuestos por ley, a los que se agregaron dos programas transversales: Áreas Técnicas y Educación.

Se definió la Misión del SIRPA en los siguientes términos:

Asegurar el cumplimiento de las sanciones impuestas por la justicia a las y los adolescentes responsables de infracción, reconociéndolos como sujetos de derecho, promoviendo un proceso socioeducativo que favorezca la inserción social en forma responsable.

En tanto la Visión del SIRPA:

Construir un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en el marco de la Doctrina de la Protección Integral, y del paradigma de la Justicia Restaurativa, mediante una gestión humana y profesional, que contribuya a que la privación de libertad sea verdaderamente empleada como medida de último recurso.

Para ello, uno de los objetivos prioritarios radicó en equilibrar el sistema, mediante la reducción de fugas y conflictos de alta intensidad. Una de las metas prioritarias en esta materia que se plantearon consistió en “cortar con el mecanismo de la puerta giratoria” que estaba socavando

la legitimidad del sistema de respuesta a la infracción adolescente, tanto ante los operadores judiciales como ante la opinión pública.

Otro objetivo prioritario consistió en el reforzamiento del componente restaurativo, con “el fortalecimiento y diversificación de la oferta de medidas no privativas de libertad” (POA 2012). De igual forma se planteó priorizar “la inserción social de los adolescentes declarados responsables de infracción a la ley penal” (POA 2012) “inundando los centros de educación y trabajo” (Maestro Robert Alonso, 2012).

Aquí se da un vigoroso impulso a los proyectos de medidas no privativas de libertad, diversificando la propuesta y capacitando a los operadores sociales en la implementación de herramientas restaurativas, en particular la mediación penal, mediación comunitaria y prestación de servicios a la comunidad. Se expande el sistema alcanzando a todo el territorio nacional, logrando contar con la presencia de equipos de atención en medidas no privativas en todos los departamentos.

Mientras se presenta este discurso criminológico crítico, y estos esfuerzos de organización, las cifras siguen las tendencias neopunitivistas continentales. Las reformas legales no guardan ninguna relación con la evidencia empírica, ni con el trabajo de los operadores jurídicos y sociales, y sus notorios logros en términos de indicadores de resultados de sus respectivos trabajos. Las reformas se sancionan “al grito de la tribuna” y esto es tan así, que cada una de las leyes regresivas podría llevar un nombre concreto, vinculado al caso mediático de turno, mostrado obsesiva y morbosamente en los medios masivos de comunicación.

En enero de 2013 el poder legislativo aprobó la ley N° 19.055, con la que se completó la tríada regresiva, que incrementó la punibilidad, estableciendo la obligatoriedad del uso de la privación de libertad y aumentando aún más los plazos de las sanciones para los adolescentes; todo ello en clara contravención de los tratados internacionales firmados por el país y dando un serio revés al componente minimalista y restaurativo del Código de la Niñez y Adolescencia. Con esto se pone el freno al empuje del componente restaurativo y el desarrollo de las medidas no privativas de libertad.

A modo de cierre

El sociólogo David Garland (2005) en su trilogía sobre los estudios del castigo como institución en la sociedad contemporánea, señalaba:

“El castigo a los trasgresores es un aspecto social particularmente inquietante y desalentador. Como política social es una decepción perpetua, ya que sus metas nunca parecen cumplirse, y está siempre socavada por crisis y contradicciones de diversa índole. Como problema moral o político, suscita emociones violentas, y grandes conflictos de intereses (...)”

Esto que Garland, señalaba para todo el sistema, es especialmente gráfico para el segmento del sistema penal destinado a las adolescencias que son sistemáticamente seleccionadas como clientela.

En el recorrido presentado, es posible observar el tironeo entre dos concepciones antagonistas, que consensuan una salida “de caballeros” que no resuelve las tensiones, sino que, por el contrario, terminó generando un “zapping gerencial”, un “sube y baja” de proyectos y un derrotero zigzagueante entre lo represivo y lo promocional.

De esta manera, la etapa estudiada constituyó un período fermental de innovaciones, donde coinciden la promoción de proyectos verdaderamente innovadores (en relación a lo anterior), los mejores logros en términos de resultados educativos y de inserción en el mercado laboral, con el período de mayor incremento de la población adolescente prisionalizada (el encarcelamiento masivo tan estudiado por David Garland), en condiciones de hacinamiento y mala calidad, con la mayor cantidad de denuncias por violación a los derechos humanos.

Cabe señalar que, más allá de que actualmente se superó aquel pico de punitivismo penal, con cifras de privación de libertad que vienen en descenso en materia adolescente, estos rasgos contradictorios fundantes se mantienen hasta el día de hoy: Un cambalache, donde conviven propuestas antagónicas que son presentadas con suerte de continuidad, armonizando “la biblia y el calefón”.

Referencias bibliográficas

- Caetano, F. (2020) “Trabajar en el INISA: Un estudio exploratorio sobre las representaciones de riesgo de los educadores encargados del trato directo en el sistema penal juvenil uruguayo” en *Cuadernos del Diploma en Penalidad Juvenil. Tutelas y castigos. Miradas multidisciplinarias a la cuestión penal juvenil en Uruguay*. Montevideo: CSIC-UDELAR- Casa Bertolt Brecht.
- Comité de los Derechos del Niño (2003) *Informe sobre la situación de los adolescentes privados de libertad*. Montevideo: CDN-U.
- Garland, D. (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Ed. GEDISA.
- (2018) *Castigar y asistir. Una historia de las estrategias penales y sociales del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Migliorata, S. (2003) “La experiencia del Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil”, en *Violencia y Agresividad en la Niñez y la Adolescencia*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño (IIN)
- Mera González (2009) *Justicia Restaurativa y Proceso Penal. Garantías procesales: Límites y posibilidades*. *Ius et Praxis*, vol.15, no.2, p.165-195. ISSN 0718-0012.
- SIRPA (2012) *Plan Operativo Anual POA 2012*. Documento institucional del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA). Montevideo: SIRPA-INAU.
- Uriarte, C; Cheroni, A (2007) *Propuesta de Ejecución de Medidas a Jóvenes en infracción desde una perspectiva de derechos*. Montevideo: Waslala Editorial.