

Segundo ciclo del Examen Periódico Universal de Naciones Unidas

Compilado de contribuciones presentadas por organizaciones de la sociedad civil de Uruguay Setiembre de 2013

Alejandra Umpiérrez (compiladora)

SETIEMBRE DE 2013

- Este documento compila las contribuciones realizadas por distintas organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el marco de la revisión de Uruguay ante la 18.^a sesión del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en enero-febrero de 2014, con el objetivo de difundir las recomendaciones emitidas por la sociedad civil de Uruguay.
- En este marco participaron de esta articulación: Asociación de Amigos y Amigas del Museo de la Memoria, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos del Uruguay, Colectivo Ovejas Negras, Comisión Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV), Comité de los Derechos del Niño Uruguay, ColectivaMujeres, Cotidiano Mujer, Mujer Ahora, Amnistía Internacional Uruguay, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur) y el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur.
- El número y la diversidad de organizaciones que presentaron sus recomendaciones ante Naciones Unidas que refleja este documento indican cuán importante puede ser la aplicación de mecanismos internacionales de promoción y defensa de derechos humanos en el ámbito local en el marco de una articulación entre las OSC.



Índice

■ Presentación	5
■ Introducción	6
■ Organizaciones de la sociedad civil	6
<i>Asociación Amigos y Amigas del Museo de la Memoria</i>	6
<i>Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)</i>	6
<i>Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos de Uruguay</i>	7
<i>Colectivo Ovejas Negras</i>	7
<i>Comisión Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV)</i>	7
<i>Comité de los Derechos del Niño Uruguay</i>	7
<i>ColectivaMujeres</i>	7
<i>Cotidiano Mujer</i>	7
<i>Mujer Ahora</i>	8
<i>Amnistía Internacional Uruguay (AIU)</i>	8
<i>Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur)</i>	8
<i>Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur</i>	8



■ Contribuciones escritas de las organizaciones de la sociedad civil	8
<i>Asociación de Amigos y Amigas del Museo de la Memoria</i>	8
<i>Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)</i>	12
Antecedentes	12
Diseño institucional	12
Cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información	13
Transparencia activa	13
Información para el monitoreo social	14
Recomendaciones	14
<i>Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos del Uruguay</i>	15
<i>Colectivo Ovejas Negras</i>	18
Políticas públicas, instituciones y programas contra la discriminación	19
Derecho a la vida y a la integridad personal	19
Educación sexual integral	20
Derecho a la salud	20
Libertad de expresión y discriminación en medios de comunicación	21
<i>Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV)</i>	21
Derecho humano al agua	21



Recomendaciones	23
<i>Comité de los Derechos del Niño Uruguay</i>	24
La Campaña por la baja de la edad de imputabilidad	25
La Privación de libertad	25
Detenciones policiales y malos tratos	26
Participación	26
Consejo Nacional Honorario y Consultivo de Niñez y Adolescencia	27
Derecho a vivir en familia y sistema de cuidados	27
Administración de justicia	27
Niños y violencia y trata de personas	28
<i>Grupo de Trabajo de Seguimiento de las Recomendaciones del EPU sobre Derechos Humanos de las Mujeres (GTEPUDHM)</i>	28
<i>Colectiva Mujeres, Cotidiano Mujer, Mujer Ahora</i>	28
Derechos sexuales y reproductivos	28
Libertad de expresión y asociación y de reunión pacífica, y derecho a participar en la vida pública y política	29
Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo	30
Discriminación y racismo	30
Medios de comunicación	31



Políticas sociales	31
Violencia hacia las mujeres en el ámbito familiar: una expresión de la violencia de género	32
Aplicación de la norma vigente	33
Armonización legislativa	35
Administración de justicia	36
<i>Amnistía Internacional Uruguay</i>	37
Impunidad por violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado	37
Condiciones en las cárceles	39
Derechos sexuales y reproductivos	40
Homicidios de mujeres transexuales	41
<i>Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (Ielsur)</i>	41
Sistema penal y seguridad ciudadana	41
Detenciones policiales	42
Administración de justicia	42
Derechos del niño	43
Acceso a la información	43
<i>Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur</i>	43



Presentación

La intervención de organizaciones de la sociedad civil (OSC) ante los mecanismos transnacionales de los derechos humanos es un medio clave para la democratización del poder. Se trata de una alianza de hecho entre la institucionalidad global para la promoción de la dignidad humana y las organizaciones que bregan en el terreno por el ejercicio de los derechos de las personas.

El trabajo de la Fundación Friedrich Ebert (FES) está basado en la doctrina de los derechos humanos y se orienta a fortalecer capacidades y condiciones sociopolíticas para su demanda, garantía y ejercicio. En ese contexto se sitúa la cooperación con los procesos de presentación de los estados al Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En enero-febrero de 2014 el Estado uruguayo será evaluado durante una sesión del EPU. En esa perspectiva, FES Uruguay realizó un convenio con la Sección Uruguay de Amnistía Internacional para cooperar en la presentación de recomendaciones de organizaciones sociales en materia de justicia de género. Se trata de un ángulo crucial en la construcción de sociedades afincadas en la cultura de los derechos humanos, y es un terreno tradicional de la cooperación con el progresismo uruguayo y la sociedad civil.

Para la producción de recomendaciones se invitó a un grupo de organizaciones especializadas, tanto aquellas que cuentan con dilatada trayectoria como otras que incorporan temáticas relativamente recientes en la agenda pública. La presente publicación recoge las recomendaciones de ese grupo de organizaciones así como otras emanadas de diferentes colectivos sociales y que versan sobre una amplia gama de temas.

La FES entiende relevante aportar este documento al debate público como un instrumento de trabajo para la propia sociedad civil y el Estado: en lo inmediato como insumo de preparación de la presentación al EPU; en el mediano plazo como instrumento de contralor y verificación de las respuestas estatales; en general y siempre, como una manera de fortalecer las capacidades colectivas para la promoción de los derechos humanos, la calificación del debate público y por lo tanto de la democracia.

Fundación Friedrich Ebert



Introducción

El Examen Periódico Universal (EPU) es un mecanismo mediante el cual el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas examina regularmente el cumplimiento de las obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos asumidos por cada uno de los 193 estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

La revisión de los estados mediante este mecanismo sucede en un período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el EPU, el cual está integrado por los 47 estados miembros del Consejo de Derechos Humanos y por los demás estados no miembros que actúan en tanto observadores. La revisión tiene el formato de diálogo interactivo que durante tres horas y media permite el intercambio de información entre el estado examinado, los estados miembros y los estados observadores del Consejo de Derechos Humanos.

Cada ciclo del EPU dura cuatro años y medio, durante los cuales todos los estados son revisados mediante este mecanismo; actualmente (septiembre de 2013) está en marcha el segundo ciclo del Examen.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen un rol fundamental a la hora de promover la rendición de cuentas de sus estados ante la comunidad internacional mediante la presentación de una contribución escrita, ya sea individual o en coalición, en la que remarcan los avances, pero fundamentalmente los deberes de estos en cuanto a su cumplimiento con las obligaciones asumidas y la presentación de recomendaciones. El impacto en derechos humanos sucede cuando los estados aceptan sin reservas las recomendaciones recibidas por los demás estados y las implementan satisfactoriamente en el ámbito nacional entre los ciclos del EPU.

Esta publicación contiene las contribuciones escritas que distintas coaliciones y OSC de Uruguay presentaron ante la ONU en ocasión de la revisión de Uruguay en el marco del Segundo

Ciclo del EPU y que se realizará en la Sesión 18.^a del Grupo de Trabajo en enero-febrero de 2014.

Este documento pretende compilar los insumos presentados por las OSC locales para que los estados miembros y observadores del Consejo de Derechos Humanos los tomen en cuenta a la hora de emitir sus recomendaciones a Uruguay durante su examen. También pretendemos dar conocimiento de este mecanismo promoviendo capacidad sobre este desde y hacia la sociedad civil con el objetivo de que cada vez más organizaciones e individuos se involucren con el EPU.

La participación activa de la sociedad civil en su conjunto en este tipo de mecanismos no solo promueve y defiende la plena realización de los derechos humanos a nivel nacional, sino que también vela por la no regresividad de estos.

Organizaciones de la sociedad civil

Asociación Amigos y Amigas del Museo de la Memoria

La Asociación de Amigos y Amigas del Museo de la Memoria está formada por organizaciones de derechos humanos y activistas individuales que brindan apoyo a las actividades que realiza el museo en el marco de su trabajo por la recuperación de la memoria del pasado reciente de Uruguay.

www.museodelamemoria.org.uy

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)

El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) es una organización sin fines de lucro. Desde su fundación en el año 2009, se dedica a la promoción y defensa del derecho a la información, la libertad de expresión y la participación ciudadana. A partir de la noción de estos derechos como categorías autónomas y al mismo tiempo como presupuestos para el ejercicio y la exigibilidad de otros derechos



fundamentales, el centro trabaja en torno a la educación, promoción, monitoreo y defensa de diversos derechos humanos específicos.

<www.cainfo.org.uy>

Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos de Uruguay

El Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos de Uruguay está integrado por Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, Hijos Uruguay, Crisol, Fundación Mario Benedetti, Fundación Zelmar Michelini, Serpaj, Ielsur, Iguales y Punto, Pro Derechos, Mesa Permanente contra la Impunidad, Movimiento Educadores por la Paz, Secretaría de Derechos Humanos del PIT-CNT, Colectivo Denunciantes Octubre de 2011, Fucvam, Onajpu, Asociación de Amigos y Amigas del Museo de la Memoria, CAinfo y Observatorio Luz Ibarburu de Seguimiento de las Denuncias Penales por Violaciones de los Derechos Humanos.

Colectivo Ovejas Negras

El Colectivo Ovejas Negras es una organización de lesbianas, gays, bisexuales, trans y queers en Uruguay creada en 2004, que lucha contra toda forma de discriminación, especialmente por orientación sexual e identidad de género, y se propone construir ciudadanía entre las personas LGBTI del Uruguay. Entre sus principales objetivos está la promoción de cambios sociales, políticos y culturales tendientes al reconocimiento, protección y promoción de los derechos de las personas LGBTI.

<www.ovejasnegras.org>

Comisión Nacional de Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV)

La Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV) se creó en el año 2002 con el objetivo de promover y defender el derecho humano al agua. En ese marco la CNDAV im-

pulsó una reforma constitucional para lograr el reconocimiento de este derecho fundamental en nuestra carta magna, la cual fue aprobada mediante plebiscito con el 64,7 % de los votos. La CNDAV está integrada por FFOSE (Federación de Funcionarios de OSE), Redes Amigos de la Tierra, Programa Uruguay Sustentable, Comisión de la Tierra, Liga de Fomento de Manantiales, Comisión en Defensa del Agua y Saneamiento de la Costa de Oro y Pando.

<www.aguayvida.org>

Comité de los Derechos del Niño Uruguay

El Comité de los Derechos del Niño es una coalición de organismos no gubernamentales, sociales y culturales creada en el año 1991 a raíz de la ratificación por Uruguay de la Convención Internacional de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

<www.comitedn.org>

ColectivaMujeres

ColectivaMujeres es un grupo de mujeres feministas que genera espacios de encuentro con el objetivo de promover la equidad de género étnica y racial como forma de contribuir a la lucha contra el racismo y el sexismo. Se priorizan las prácticas horizontales, el trabajo con organizaciones de base y el contacto con mujeres diversas de todo el país. Se integra a las redes con otras organizaciones: Comisión Nacional de Seguimiento Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía (CNSmujeres), Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora y Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe.

<colectivamujeres@yahoo.com>

Cotidiano Mujer

El Centro de Comunicación Virginia Woolf (Cotidiano Mujer) es una organización no gubernamental, con personería jurídica, creada en



1985 como un espacio cultural feminista orientado al trabajo en comunicación política y los derechos humanos de las mujeres. Su misión es contribuir, en una perspectiva feminista, a la promoción de los cambios sociales, culturales y políticos que hagan posible una democracia con justicia y equidad de género.

⟨www.cotidianomujer.org.uy⟩

Mujer Ahora

Mujer Ahora es una cooperativa de mujeres feministas dedicada a la promoción y protección de los derechos humanos, especialmente centrada en la construcción de relaciones de equidad de género. Ha venido desarrollando actividades relacionadas con la violencia de género y el acceso a la justicia de las mujeres desde 1989.

⟨www.mujerahora.org.uy⟩

Amnistía Internacional Uruguay (AIU)

Amnistía Internacional (AI) es un movimiento mundial independiente de más de tres millones de activistas que trabajan para promover y proteger los derechos humanos. Su principal objetivo es sacar a la luz las violaciones a los derechos humanos y prevenir que se sigan cometiendo. El trabajo de AI se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos y considera que todos los derechos son igualmente importantes y necesarios. AIU ha desarrollado su trabajo ininterrumpidamente desde el año 1985 y suscribe los objetivos que la organización promueve a nivel internacional.

⟨www.amnistia.org.uy⟩

Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur)

Ielsur es una organización no gubernamental, con personería jurídica y sin fines de lucro, constituida en 1984 con el propósito de defender los

derechos humanos aplicando los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

⟨www.ielsur.org⟩

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur

El Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur es una asociación civil sin fines de lucro, con personería jurídica aprobada a fines de 2008 en Uruguay. Tiene como objetivo principal monitorear e incidir, en el ámbito del Mercosur, en las políticas públicas de derechos humanos de los países integrantes así como del bloque regional.

⟨www.observatoriomercosur.org.uy⟩

Contribuciones escritas de las organizaciones de la sociedad civil

Asociación de Amigos y Amigas del Museo de la Memoria

Las personas y organizaciones que integran la Asociación de Amigas y Amigos del Museo de la Memoria apreciamos y valoramos la oportunidad de poder expresar nuestros comentarios y recomendaciones ante lo actuado por el Estado Uruguayo a partir de las recomendaciones recibidas por el Examen Periódico Universal en 2009.

El Estado uruguayo aceptó la totalidad de las recomendaciones que le hicieran. Haremos nuestras contribuciones partiendo de lo manifestado por el Gobierno en el Informe Nacional de Uruguay presentado al Consejo de Derechos Humanos en 2009, cotejándolo con lo realizado, siempre a través de nuestra experiencia.

La Asociación de Amigas y Amigos del Museo de la Memoria es una organización sin fines de lucro cuyo objetivo es promover la reflexión sobre las causas y consecuencias del autoritarismo



de la dictadura cívico-militar mediante la educación en derechos humanos. Entendemos que trabajar en la construcción de la Memoria del pasado reciente dista mucho de ser un «haberse quedado anclado en el pasado» como entienden algunos, sino que expresa el deseo de construir un futuro mejor. Compartimos plenamente con la investigadora argentina Elizabeth Jelin cuando dice que recordar el pasado adquiere sentido si se proyecta al futuro; lo que requiere, a su vez, tener proyectos, sueños, ideales y utopías. Las consignas de «nunca más» o «recordar para no repetir», que surgen inexorablemente cuando hablamos de Memoria, nos están indicando que es necesario recordar el pasado para aprender a no repetir, y ese no repetir es siempre con miras al futuro (Jelin, E. *Haciendo memoria*, 2007).

Incorporar las enseñanzas que surgen del análisis del pasado es esencial en la construcción democrática del futuro. El sentido que le demos a ese pasado es muy importante y tiene mucho que ver con las luchas del presente.

La memoria colectiva, social, es un bien patrimonial fundamental de una sociedad y esta debe ser promovida desde el Estado como medida reparatoria por las violaciones a los derechos humanos cometidas por él. Solo un amplio trabajo de educación y debate social franco y abierto promovido desde la institucionalidad estatal podrá construir una sociedad democrática y madura que sea capaz de realizar el «nunca más» autoritarismo de Estado.

El Punto 3 del Informe de Uruguay dice: «La promoción y protección de los Derechos Humanos es una prioridad para el gobierno nacional inaugurado en 2005. [...] hasta entonces los únicos ámbitos de gobierno dedicados a la temática eran la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario en el Ministerio de Relaciones Exteriores —encargada del relacionamiento con organismos intergubernamentales y no gubernamentales internacionales de derechos humanos, el seguimiento de las negociaciones internacionales en la materia, la presentación de informes periódicos y el trámite de denuncias ante el Sistema Interamericano o Universal de

Derechos Humanos— y la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes [...]».

En el año 2006 se creó la Dirección Nacional de DDHH del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), cuya misión es promover la vigencia y el respeto por los derechos humanos, tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales.

El Punto 11 dice: «La tradición nacional democrática ha sido de amplia ratificación de los tratados de derechos humanos, por lo que desde la finalización de la dictadura en 1985, Uruguay ratificó prácticamente la totalidad de los diferentes instrumentos de protección y promoción de los derechos humanos sancionados por Naciones Unidas. Se da la misma situación, a nivel del sistema de protección de los derechos humanos regional».

En primer lugar queremos saludar la voluntad del gobierno de aceptar las recomendaciones que sus pares le realizaran con miras a mejorar las situaciones de injusticia e inequidad en el país. Así como destacar nuestro reconocimiento a los esfuerzos realizados por continuar con su histórica política de compromiso con los derechos internacionales; y reconocer también los esfuerzos y logros alcanzados desde el año 2005 en el área de derechos humanos, creando institucionalidad y legislación que procuran garantizarlos.

Sin embargo y a pesar de los esfuerzos realizados, Uruguay sigue siendo el único país de América del Sur (junto a Guayanas) que aún no ha logrado implementar un Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, como lo recomienda la Declaración de Viena de 1993; Plan que permitiría articular y coordinar más eficazmente los diversos esfuerzos que realiza el Estado para la promoción y protección de los derechos de sus ciudadanos.

Por otro lado, algunas acciones realizadas, como la mencionada capacitación de mil Promotores de Derechos humanos en todo el país (en el



Punto 3), no contaron con el apoyo, promoción y acompañamiento que una medida de esas características y dimensiones requeriría. Así, una parte considerable de esta experiencia se perdió, no aprovechándose en su justa medida ni los recursos humanos ni los financieros.

El Punto 31 del citado Informe dice: «En 2008, fue creado el Archivo Nacional de la Memoria. Su objetivo es el de promover el pleno ejercicio del derecho individual y colectivo a la verdad, a la memoria y el acceso a la información pública sobre las violaciones a los derechos humanos».

Mediante un convenio de Presidencia y la Universidad de la República se realizaron investigaciones y excavaciones sobre a) Detenidos Desaparecidos en la última Dictadura cívico-militar (publicadas en 2007 y 2011); b) la Investigación Dictadura y Terrorismo de Estado (2008); c) la Actualización de la investigación sobre Detenidos Desaparecidos (2012), y d) la Investigación Arqueológica sobre Detenidos Desaparecidos en la última Dictadura Cívico-Militar, del Grupo de Investigación de Arqueología Forense (GIAF) (octubre 2011). Toda esta documentación está disponible al público en la página web de Presidencia.

El excelente trabajo de investigación permite reconstruir y esclarecer el destino de los Detenidos Desaparecidos y comprender el entramado represivo de los años 1970-1980; sin embargo tanto esfuerzo de investigación no fue acompañado de un plan de divulgación e implementación en el trabajo de reflexión y concientización de la ciudadanía sobre los graves delitos cometidos por el Estado. El trabajo de investigación accedió a 16 archivos estatales, y como dicen los investigadores en la Introducción de la Publicación (a), si bien no soluciona el problema de fondo, es decir, el acceso del público a la información, ha posibilitado obtener una cantidad de información que permite la reconstrucción de los contextos represivos, sus formas operativas, organismos intervinientes, responsables institucionales, entre otros.

«No se trata solamente del derecho individual que tiene toda víctima o sus personas allegadas a saber lo que pasó en tanto derecho a la ver-

dad. El derecho de saber es también un derecho colectivo que encuentra su origen en la historia para evitar que en el futuro se vuelvan a producir las mismas violaciones» (Dr. Louis Joinet, ONU en Cap. IV Archivos, Repositorios).

El Punto 32 del Informe dice: «Con miras a reparar el daño causado y a reconstruir la memoria histórica dignificando a las víctimas, en 2007 fue instalado el Centro Cultural y Museo de la Memoria, a cargo del gobierno municipal de Montevideo».

Es importante destacar que para la creación del Centro Cultural y Museo de la Memoria (MUME) el Estado aportó: a) un predio patrimonial recuperado de 4 hectáreas, que es Monumento Histórico Nacional, y b) una inversión de \$ 1 400 000 para equipamiento e inauguración: c) un pequeño núcleo de nueve funcionarios: Director, dos administrativas, dos docentes, cuatro de vigilancia y personal tercerizado de vigilancia, mantenimiento de áreas verdes y limpieza (12 personas).

No es poco, pero no es suficiente. No se cuenta con personal técnico especializado (archivólogo, bibliotecólogo, historiador, conservador/restaurador, gestor, comunicador, montajistas) ni docentes en cantidad suficiente para el proyecto del MUME.

El grupo de organizaciones sociales y de DDHH que formaron la Asociación de Amigas y Amigos del MUME proporcionaron los vínculos y el trabajo que posibilitaron su inauguración. El MUME funcionó los primeros tres años desde su creación (en diciembre de 2007) sin presupuesto institucional. En el año 2011 se le asignó un pequeño presupuesto de \$ 400 000 (cuatrocientos mil pesos = U\$S 20 000) anuales para su funcionamiento. Consideramos que ni el personal ni los recursos con que cuenta el Museo de la Memoria son suficientes para desarrollar en todos sus términos las funciones museísticas y las actividades que demanda el trabajo de elaboración del pasado reciente.

El MUME es el único Museo de la Memoria que hay en el país, y pertenece a la Intendencia de



Montevideo. El MUME, apoyado por la Asociación de Amigos y Amigas del Museo de la Memoria, colabora con organizaciones de DDHH y gobiernos departamentales del resto del país aportando material para exposiciones y actividades educativas. A pesar de eso, no cuenta con apoyo del Estado central.

Sitios de la memoria: Si bien se han hecho reconocimientos a personas y en algún caso a instituciones, fueron estos escasos y no respondieron a un plan colectivo de Memoria. En el año 2006 la asociación civil Memoria de la Resistencia presentó el proyecto «Lugares de la resistencia» a la Intendencia de Montevideo y a través de ella a la Junta Departamental de Montevideo. Participó también del Centro de Diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. El proyecto seleccionó 26 lugares que abarcan instituciones gremiales, culturales, religiosas, periodísticas o hechos simbólicos de la resistencia a la dictadura entre los años 1973 y 1985. El Proyecto fue aprobado en el 2010 por la Junta Departamental y se prevé su instalación para mediados de 2013. *La posibilidad de que una ciudad pueda testimoniar su historia y que esta se vuelva patrimonio colectivo no puede ni debe tener estos plazos.*

En diciembre de 2012 los presidentes de los países miembros del Mercosur y países asociados aprobaron en Brasilia los principios fundamentales para las políticas públicas sobre sitios de memoria elaborados por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur y manifestaron que «este documento funcionará como una guía orientadora de las políticas públicas de los gobiernos del Mercosur en la materia». Hasta la fecha las autoridades no han proporcionado información sobre qué instancia de la administración será la responsable de la creación y ejecución de esta política pública, ni cuáles son las acciones proyectadas por el gobierno para efectivizarla.

Por todo lo expuesto, **RECOMENDAMOS** al **ESTADO URUGUAYO**:

- Implementar con mayor celeridad y transparencia los compromisos asumidos internacionalmente sobre Derechos Humanos, especialmente en lo concerniente a la Memoria y los Sitios de Memoria.
- Desarrollar una estrategia nacional de promoción y protección de los derechos humanos, conjuntamente con la sociedad civil, que ejerza como guía articuladora de las políticas públicas.
- Impulsar el desarrollo e implementación de un Plan Nacional de Derechos Humanos que coordine y articule las políticas y acciones, tanto las ya existentes pero aisladas como las nuevas a crear. Las políticas públicas para ser efectivas deben diseñarse desde la Perspectiva de Derechos humanos y el Estado debe reservar y disponer de los recursos necesarios para su realización.
- Incorporar el análisis de los resultados de las Investigaciones históricas sobre Detenidos-Desaparecidos y Terrorismo de Estado a la currícula de formación docente y de educación primaria y secundaria para formar conciencia de derechos.
- Impulsar a nivel nacional, mediante la institucionalidad educativa, el debate y reflexión sobre los DDHH y la violación de estos durante la dictadura cívico-militar.
- Incorporar sistemáticamente la formación y capacitación docente en derechos humanos y Memoria.
- Crear una política de Memoria y Juventud como estrategia de una política de inclusión social.
- Promover el vínculo TIC y Derechos humanos especialmente para escolares y liceales. Aprovechar el enorme potencial que ofrecen las nuevas tecnologías para desarrollar y fortalecer el trabajo con el interior del país.
- Impulsar con ímpetu y perseverancia la recuperación de los sitios de la memoria del Terrorismo de Estado como marcas que reactualicen el mandato social de «nunca más».



- Definir con prontitud la instancia gubernamental que implementará los aprobados principios fundamentales tendientes a crear una política pública sobre *sitios de memoria* en coordinación con los países miembros y asociados del Mercosur.
- Promover las actividades del Museo de la Memoria para que adquiera el lugar destacado que la sociedad necesita. Poniendo a disposición personal idóneo y los medios financieros para actualizar y conservar el acervo del Museo.
- Promover que el Centro Cultural y Museo de la Memoria desarrolle actividades educativas de análisis, investigación y difusión sobre las causas que condujeron al golpe de Estado, incorporando los departamentos del interior.
- Relacionar los Sitios de Memoria con el Museo de la Memoria (MUME), como la institución capacitada para la preservación, el estudio y la comunicación del patrimonio memorial.

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo)

Aportes y recomendaciones en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) de Uruguay al segundo Examen Periódico de la República Oriental del Uruguay. El Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) es una organización no gubernamental de Uruguay, que trabaja desde el año 2009 por el cumplimiento de los derechos fundamentales de expresión e información y la participación ciudadana.¹

1. Al cierre de este informe (setiembre de 2013) el Parlamento había dado media sanción a una reforma de la ley de acceso a la información pública que resulta regresiva y que de concretarse comprometería los avances que el país venía dando en la materia.

Antecedentes

En Uruguay el derecho de acceso a la información pública está regulado por la ley 18381 aprobada en el año 2008, que establece un procedimiento administrativo específico para acceder a información pública, así como obligaciones de transparencia activa, la existencia de un órgano de control y un recurso judicial efectivo para el cumplimiento del derecho.

De acuerdo a la ley de DAIP, los sujetos obligados son «los organismos públicos sean o no estatales». El organismo de aplicación ha entendido que las sociedades comerciales privadas con capital accionario propiedad del Estado no se encuentran comprendidas dentro de los sujetos obligados por la ley. Tampoco están abarcadas las organizaciones privadas que reciben fondos públicos. En ese sentido, la norma uruguaya no cumple con todos los estándares establecidos a nivel interamericano (en especial la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA).

Diseño institucional

La ley 18381 estableció la creación de la Unidad de Información (UAIP), un organismo desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Age-sic), «dotado de amplia autonomía técnica», que cuenta con la potestad de denunciar ante las autoridades competentes cualquier conducta violatoria a la ley de acceso y que también cumple con un rol de asesor. No obstante esta autonomía técnica, la UAIP está sujeta a jerarquía de la Presidencia de la República y sus decisiones no son vinculantes, dos aspectos que debilitan su eficacia como órgano de aplicación y cumplimiento de la LDAIP.

Si bien se garantiza la independencia técnica de los directores, el sistema de designación en manos directamente del presidente de la República, sin control parlamentario, no asegura la total autonomía del Consejo del gobierno nacional. Por otra parte, los miembros del Consejo Ejecutivo no perciben remuneración, lo que constitu-



ye una debilidad notoria de la autoridad de aplicación, implementación y control de la LDAIP.²

Cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información

La ley 18381 no dispone un sistema por el cual se registren las solicitudes de información recibidas por los diversos sujetos obligados como es el caso de otros países de la región, caso de México o Chile. Si bien los organismos deben presentar un informe anual que detalle las solicitudes de acceso a la información y el trámite dado a cada una de ellas, el cual se presenta a la UAIP, los resultados no son informados en forma proactiva. No hay una información sistematizada sobre la completitud de los mismos o los resultados en sí mismos. La UAIP debe presentar un informe anual relativo al estado de situación del derecho al AIP al Poder Ejecutivo. El informe es público y reúne algunos datos, pero no es suficiente para obtener un panorama completo sobre el cumplimiento de las solicitudes de acceso a la información. Por este motivo, la información disponible para evaluar esta dimensión versa sobre las propias solicitudes realizadas desde la organización, estudios académicos y solicitudes de las personas a las que se asesora para el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de solicitudes.

Como una alternativa a la realización de solicitud de información y su monitoreo, CAinfo, junto a la organización DATA, puso en línea una plataforma online que permite hacer solicitudes de información a través de un portal web; el sitio se denomina <www.quesabes.uy>, y no solo facilita el trámite de la petición, sino que además permite que tanto las solicitudes como las respuestas sean públicas, creando un repositorio de información y poniendo al alcance de la opi-

2. En la última ley presupuestal se incluyó una dieta para los dos integrantes del Consejo Ejecutivo designados por el Poder Ejecutivo. Se trata de una partida fija que cubre mensualmente los gastos de participación en el Consejo Ejecutivo pero no reviste el carácter de salario.

nión pública el cumplimiento de los organismos con su obligación de responder. Durante los primeros tiempos, varios organismos se negaron a responder pedidos de información a través de la web. Al día de hoy se han realizado 283 solicitudes a través de quesabes.uy, y el sitio cuenta con 350 usuarios suscritos.

Cabe anotar en este capítulo que también existen dificultades de distinto orden para la desclasificación y entrega de información vinculada a graves violaciones de derechos humanos a las víctimas de la dictadura militar y a los jueces y fiscales que investigan delitos de lesa humanidad. Esta situación no es homogénea en todo el Estado, pero el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior no tienen políticas definidas para sistematizar esos archivos y ponerlos a disposición de las víctimas y la Justicia.

Transparencia activa

Desde 2010, CAinfo realiza un seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en línea que tienen los sujetos obligados, para lo cual ha construido el Índice de Transparencia en Línea.

Si bien los resultados aplican para 40 organismos que fueron relevados, los mismos son bastante reveladores. El 42,5 % de los organismos cumplen con menos del 40 % de sus obligaciones legales de informar sobre determinadas categorías, mientras que solo el 5% cumple con más del 81 % de sus obligaciones. Esto es especialmente preocupante siendo que estamos a cinco años de que la entrada en vigencia de la ley.

Del análisis del comportamiento de los distintos tipos de organismos surgen también algunas observaciones. Los Servicios Descentralizados y Entes Autónomos y aquellos correspondientes al Poder Ejecutivo tienen un mejor comportamiento. Esto es un buen signo ya que este tipo de organismos son de mucha injerencia en la toma de decisión política y manejan grandes presupuestos. Por otra parte los gobiernos locales presentan mayores problemas: las Juntas Departamentales (86 % cumple con menos del



40 % de sus obligaciones) y la mayoría de las Intendencias (67 % cumple con menos del 40 % de sus obligaciones) muestran bajos niveles de cumplimiento de transparencia activa. El hecho de que este tipo de instituciones incumplan es altamente preocupante ya que tienen un alto grado de autonomía y a su vez son muy cercanas al trabajo directo con las personas, en su actuar en lo local.

Información para el monitoreo social

En el marco de la ley 18381 en los últimos años varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) han procurado acceder a información relevante para el monitoreo de políticas públicas con impacto en la realización de derechos humanos. Esta práctica ha contribuido a generar una mayor demanda de información sobre derechos humanos e identificar y visibilizar la existencia de vacíos que debilitan las capacidades de la sociedad civil para una participación efectiva en los asuntos públicos.

En materia de información presupuestaria, si bien en general los organismos cumplen con la obligación legal de difundir proactivamente su presupuesto, no lo hacen de manera suficientemente desglosada por rubros para cada programa y dentro de estos. Esta situación determina que existan muchas dificultades para el monitoreo del presupuesto nacional con perspectiva de derechos humanos por parte de la sociedad civil en Uruguay. Igualmente, si bien diversas leyes han jerarquizado la producción de información como parte de los cometidos institucionales de diversos organismos principalmente en el área social, persisten vacíos de información asociados en muchos casos a la falta de sistematización y producción de información a partir de los datos primarios con los que cuenta cada organismo. La dispersión de los datos y la falta de articulación al interior de los propios organismos o incluso entre estos determinan frecuentemente que la información no se encuentre disponible para su acceso oportuno.

La inadecuación de los archivos y sistemas de registro de información a los requerimientos

necesarios para dar cumplimiento a los plazos y procedimientos previstos en la ley 18381 es otro factor que determina dificultades para acceder a información de calidad. Además, no todos los organismos han incorporado aún estándares para la reusabilidad de la información: muchas veces la información estadística es proporcionada en formatos cerrados o incluso en soporte papel.

En general los organismos expresan que enfrentan dificultades estructurales y de recursos humanos para responder dentro de los plazos legales a las solicitudes de información que requieren datos estadísticos para períodos largos de tiempo, o datos a nivel nacional o con desglose por sexo y edad. En definitiva, contar con esta información resulta especialmente relevante en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puesto que contribuye a delimitar el alcance concreto de las obligaciones del Estado.

Recomendaciones

- Fortalecer la institucionalidad y autonomía del órgano de control de la ley de AIP, dotándolo de mayor autonomía, poder de fiscalización, poder de incidencia en la formulación de las políticas públicas de transparencia y acceso a la información y garantizar el presupuesto que permita el desarrollo de sus funciones. Modificar las atribuciones funcionales de la unidad a los efectos de establecer a texto expreso la competencia para recibir denuncias por incumplimiento del derecho de AIP y emitir dictámenes vinculantes o derivar la función de dirimir apelaciones a un órgano de mayor autonomía como lo es la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.
- Presupuestar el cargo de consejero del consejo de AIP, el cual es actualmente de carácter honorario, y dotar al órgano de control de los recursos necesarios para poder cumplir con todas las obligaciones que les imponen tanto la ley como su decreto reglamentario. Específicamente en lo referido a las estadísticas, informes de cumplimiento e implemen-



tación y monitoreo de la clasificación de la información.

- Perfeccionar el mecanismo de designación de los integrantes del órgano de control bajo un marco de procesos abiertos, participativos y transparentes para la elección de los mismos.
- Mejorar los procesos de solicitud de información: Generar mecanismos y plataformas digitales para la realización de solicitudes de información. Designación de responsables u oficinas de enlace de AIP en cada organismo del Estado. Exigir a cada organismo la realización de protocolos internos para cumplir con los plazos dispuestos por la ley de AIP. Estos protocolos deben ser públicos y deben contemplar la tramitación en función de las necesidades de los usuarios. Simplificar el acceso a la información pública eliminando obstáculos formales y estandarizando la recepción de solicitudes de información a través de las páginas web.
- Transparencia activa: Aplicar mecanismos de monitoreo para exigir el cumplimiento de las obligaciones legales de publicación de información en forma proactiva por parte de los organismos obligados. Promover la producción y publicación de información pública referida a la competencia de cada organismo cuando esta pueda resultar de interés público e imprescindible para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Exigir a los sujetos obligados la publicación de todas las solicitudes y respuestas de acceso a la información que hayan tramitado, incluyendo las resoluciones correspondientes y las respuestas respectivas.
- Habilitar un proceso que culmine con la redacción de un proyecto de ley que introduzca modificaciones a distintos aspectos de la ley de Acceso a la Información Pública (18381), adecuándola a la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información y otros estándares internacionales. En especial revisar el alcance de la norma respecto a la naturaleza de los sujetos obligados, así como

a la introducción de la prueba de daño y una revisión de la lista abierta de excepciones actualmente vigentes.

- Difusión, capacitación y educación: Generar campañas y estrategias de difusión masiva acerca de la existencia de ley de Acceso a la Información, y educar para su uso por parte de la población en general con enfoque en su utilidad para la vida cotidiana. Realizar cursos de capacitación permanentes para los funcionarios públicos. Incluir en la educación formal la temática del AIP, nuevas tecnologías de la información y la comunicación y uso de datos abiertos.
- Promover la publicación de datos públicos en formato abierto por parte de todos los organismos del Estado, así como la adopción de medidas para el uso de esos datos a través de distintas acciones.
- Generar instancias de diálogo e intercambio con distintos actores sociales, la academia, la sociedad civil organizada y periodistas, entre otros, para adoptar un conjunto de indicadores mínimos en materia de DESC para su difusión proactiva en formatos abiertos. Hacer disponibles y publicar proactivamente de manera actualizada y desagregada todos los datos e información actualmente en poder del Estado sobre el acceso y el impacto de las políticas públicas vinculadas a la educación, a la salud, a la vivienda y en general a los DESC por parte de la población y en particular aquellas que permitan monitorear la situación de los colectivos sujetos a mayor vulnerabilidad. Producir información desagregada sobre la proyección y ejecución del presupuesto público para los distintos programas y políticas sociales.

Colectivo de Organizaciones de Derechos Humanos del Uruguay

El conjunto de organizaciones y colectivos que redactamos este material valoramos el uso de esta herramienta por medio de la cual queremos



dejar sentadas ciertas precisiones así como manifestar nuestra profunda preocupación por las acciones del Estado Uruguayo frente a algunas de las recomendaciones que surgen del documento de junio de 2009.

Valoramos positivamente el impulso que el cuerpo legislativo dio para consolidar la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos (ley n.º 18446). De igual forma, evaluamos que la actitud comprometida que asumimos las organizaciones de la sociedad civil al momento de presentar las postulaciones de los candidatos para su integración (idóneos y de reconocida trayectoria en el ámbito de los Derechos Humanos) haya sido atendida. A casi un año de haberse constituido el Consejo Directivo, destacamos su constante disposición a un diálogo fluido y la empatía frente a los planteos realizados por nuestras organizaciones respecto de las graves violaciones acaecidas durante el terrorismo de Estado y las serias dificultades que aún tenemos, a 40 años de la ruptura institucional del país, para el desarrollo de un proceso de verdad y justicia adecuado a los estándares internacionales. Las recomendaciones y pronunciamientos que la Institución ha efectuado en esta materia han sido agudos y concluyentes.

En relación a las *recomendaciones n.ºs 64 a 66*, referidas al Derecho a la verdad, la justicia, la memoria y la reparación y las garantías de no repetición, existieron avances por un lado y preocupantes retrocesos por otro.

El 19 de octubre de 2009, la Suprema Corte de Justicia, en Sentencia 365 (Causa Nibia Sabalzaray, iniciada en 2004), declara la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del Estado fundamentando en el numeral III.8. «En relación con que las normas impugnadas conculcan lo dispuesto en tratados internacionales» resolvió que «los agravios son de recibo», al indicar que: «La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacio-

nal reconoce en tales pactos». Sin embargo, esas importantes valoraciones jurídicas no tendrían efecto cuando el máximo órgano jurisdiccional debe asumir las obligaciones que tiene el Estado uruguayo a la hora de dar cumplimiento al mandato de la CIDH.

La ley que se plebiscitara el 25 de octubre de 2009, de iniciativa exclusivamente popular, que procuraba la anulación de la ley n.º 15848, no prosperó por un escasísimo margen. Se continuó impulsando (desde la sociedad civil y con la valiosa excepción de algunos operadores judiciales) las causas que habían sido excluidas de la órbita de la mencionada ley, impulsando la continuidad de las investigaciones para el esclarecimiento de los hechos del pasado reciente y el juzgamiento de los responsables de tales crímenes.

Tiene a nuestro entender una valoración positiva el hecho de que después de un largo período de tiempo, hacia fines de 2010, el Poder Ejecutivo realiza un nuevo convenio con la Universidad de la República habilitando al Grupo de Investigación en Antropología Forense a retomar las excavaciones para poder determinar el paradero de unos casi 200 desaparecidos que aún falta encontrar. Cabe consignar que, desde que se iniciaron las excavaciones, en 2005, hasta marzo de 2012, se han hallado, desenterrado e identificado solamente cuatro personas. La ausencia total de información por parte de los militares y la inaccesibilidad a ciertos archivos impiden obtener elementos precisos y certeros para la búsqueda de sus restos.

El 24 de febrero de 2011 recae sobre el Estado Uruguayo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso Gelman vs. Uruguay). Es la primera dictada por la CIDH contra Uruguay desde su ratificación de la Convención Americana sobre las Violaciones a los Derechos Humanos, lo que conlleva al reconocimiento de la competencia jurisdiccional de la misma, exigiendo dismantelar la impunidad frente a los crímenes de lesa humanidad ocurridos durante el período dictatorial; el fallo determinó, inequívocamente, la incompatibilidad de la vigencia y aplicación de la Ley de Caducidad



con la Convención Americana, obligando al Estado a asegurar que la misma no vuelva a representar un obstáculo para la investigación, ni ningún otro impedimento emergente de nuestro ordenamiento interno para la sanción de los responsables de tales violaciones a los derechos humanos.

A las obligaciones específicas en términos de reparación que el Estado debe asumir frente a Macarena Gelman por la desaparición forzada de su mamá, se les suman: investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables; adecuar la legislación interna para que lo anterior sea posible; reconocer públicamente su responsabilidad internacional; crear unidades especializadas para la investigación, elaborar protocolos para recolección e identificación de restos; capacitar a funcionarios del Poder Judicial y adoptar las medidas para garantizar el acceso técnico y sistematizado a la información disponible en archivos estatales.

Destacamos que el «reconocimiento público de responsabilidad» por parte del Presidente de la República (22 de marzo de 2012) en un acto abierto en la sala de la Asamblea General del Parlamento donde (además de los hechos específicos referentes a la familia Gelman) reconoce la responsabilidad del Estado por una «política sistemática de represión a las organizaciones sociales, sindicales y políticas, así como la persecución de sus integrantes y el control de la sociedad civil» ejecutada al amparo de la «doctrina de la seguridad nacional» y de la participación de Uruguay en la Operación Cóndor, la que define como una coordinación internacional con países de la región «para desplegar la persecución por razones ideológicas, detener, trasladar clandestinamente o decidir el asesinato o la desaparición de los detenidos» fue realizado a más de un año de dictada la sentencia. Cabe mencionar que dicha comunicación se efectivizó en forma expresa a los poderes del Estado, gracias a la insistencia de la sociedad civil, para que tomaran los recaudos necesarios a tales efectos.

Consideramos positiva la promulgación del Decreto 323 de junio de 2011, que revoca los ac-

tos administrativos que (afectados por la Ley de Caducidad) impidieron u obstaculizaron las investigaciones y eventuales sanciones de los responsables de graves violaciones de derechos humanos. Cabe mencionar la intervención de las organizaciones de derechos humanos brindando información a los efectos de viabilizar el desarchivo de los expedientes que aún no habían sido identificados. A esto se le suma la sanción y promulgación de la ley n.º 18831, que restablece la pretensión punitiva del Estado para los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado hasta el 1.º de marzo de 1985 y que habían estado cubiertos por la Ley de Caducidad. El texto legal también establece que no podrá computarse ningún plazo procesal ni de prescripción o caducidad entre el 22 de diciembre de 1986 y su entrada en vigencia, y declara que (en sintonía con los tratados internacionales de los que Uruguay es parte) tales delitos son crímenes de lesa humanidad.

En febrero de 2013, con una nueva integración de la Suprema Corte de Justicia, se suceden una serie de episodios por parte de la Corporación que representan un retroceso lamentable frente a la tendencia de armonizar la norma constitucional a la doctrina internacional y la promoción de los derechos humanos: por un lado, el traslado repentino de una magistrada, titular de una sede letrada en materia penal, a la órbita civil por interpretar la norma penal de acuerdo a los estándares nacionales e internacionales (tipificándolos como «delitos de lesa humanidad»). Son más de 55 las causas referidas al pasado reciente que tramita esa sede. Por otra parte, la declaración de inconstitucionalidad de la ley 18831 (conocida también como Ley interpretativa) frente a una acción presentada de oficio por parte de un fiscal condujo a impedir el curso procesal de las mismas, enlenteciendo y, en algunos casos, impidiendo el juzgamiento de los responsables.

Estos episodios resultan absolutamente preocupantes, en la medida que posicionan al Estado uruguayo en un incumplimiento claro y ostensible de sus obligaciones tanto frente a la sentencia de la CIDH así como de las recomendaciones



previstas por el Consejo de Derechos Humanos y aceptadas por Uruguay.

Es de rigor destacar la voluntad inequívoca y determinante de la mayor parte del cuerpo de Magistradas/os Fiscales y algunas/os Jueces de continuar con estas causas soslayando los obstáculos presentados por los defensores de los torturadores y responsables de los delitos cometidos durante el terrorismo de Estado, aplicando el derecho e intentando cumplir con la doctrina internacional y la promoción de los derechos humanos.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia tiene a estudio las recusaciones presentadas por cinco fiscales penales contra cuatro de sus ministros, a los que acusa de prejuizamiento en los expedientes que indagan crímenes de policías, militares y civiles colaboradores durante la dictadura, ante declaraciones tendenciosas e infelices realizadas por el presidente de la Corporación a la prensa.

Planteada esta realidad, recordamos que aún está pendiente desde hace más de una década la reforma de los Códigos Penales y del Proceso Penal por parte del Poder Legislativo.

Destacamos el impacto del monitoreo que han realizado las organizaciones de derechos humanos en todas y cada una de las instancias con el propósito de erradicar la impunidad en nuestro país, cumpliendo un rol en el que el Estado está omiso.

El no reconocimiento del derecho de las víctimas por parte del Estado en su dimensión más íntegra: el derecho a saber la verdad; a que se juzgue a quienes cometieron los delitos (contra ellos, sus familiares, contra la sociedad toda); la reparación en todos sus aspectos; el acceso a la información mediante los archivos que aún permanecen cerrados; al acompañamiento en las instancias judiciales tanto de los denunciantes como de los testigos; a que los lugares donde se cometieron los horrores se mantengan como «espacios de memoria» donde se permita sensibilizar a las personas de lo ocurrido, vulnera la esencia de la condición humana, impidiendo el

proceso necesario que debe transitar una sociedad para la construcción del relato de su historia reciente, para el fortalecimiento democrático y de ciudadanía, asegurando a las generaciones venideras que las atrocidades de los hechos del pasado no se repetirán.

Colectivo Ovejas Negras

En los últimos años Uruguay ha realizado importantes avances en materia de legislación,³ políticas públicas, instituciones y programas⁴ con el objeto de garantizar los Derechos Humanos de las personas LGBTI, en concordancia con su Constitución, que reconoce la igualdad de todas las personas. Alentamos a que Uruguay preste atención en su Informe EPU y asimismo en sus políticas y estrategias estatales a los siguientes aspectos:

- La persistencia de parte de diferentes instancias del Estado, en base a prejuicios e intereses corporativos, en la no aplicación de las protecciones legales y mecanismos de acceso a la justicia previstos en leyes y el Código Penal en relación a la discriminación por orientación sexual, identidad de género, etnia/raza, etc. Esta situación se refleja en ámbitos del Poder Judicial, de las instancias educativas y de la seguridad.

3. Entre estas: ley n.º 17817 (2004), que declara de interés nacional la lucha contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación, y crea la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación; ley n.º 18590 (2009), Código de la Niñez y la Adolescencia, que modifica disposiciones relativas a adopción; ley n.º 18620 (2009), Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios. El 3 de mayo de 2013 fue promulgada la Ley de Matrimonio Igualitario luego de ser aprobada por amplia mayoría en el Parlamento.

4. Constitución de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) (2012); Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (2007); Plan Nacional de Lucha contra toda forma de Discriminación; derogación por decretos nacionales de normas discriminatorias de las Fuerzas Armadas (2009).



- No resolución de crímenes de odio, en particular en el interior.
- Discriminación y violencia en institutos carcelarios.
- Violencia en instituciones de enseñanza secundaria y técnica.
- Ausencia de estadísticas o indicadores en los sistemas oficiales de seguimiento a la violencia.

Políticas públicas, instituciones y programas contra la discriminación

El Estado Uruguayo aún no ha cumplido con el compromiso asumido en su anterior Examen Periódico Universal de elaborar un *Plan Nacional de Lucha contra toda forma de Discriminación*.

Debilidad estructural en recursos y poder de acción que hace que la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación⁵ (CHRXD) no pueda cumplir con sus funciones en forma efectiva.

- El Estado uruguayo debería:
- Crear ámbitos de referencia específicos para el seguimiento a los derechos humanos de las personas LGBTI en instituciones públicas claves, incluyendo la elaboración de informes de monitoreo, en particular sobre la aplicación de normativa antidiscriminatoria. Entre estas destacamos el Ministerio del Interior, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud Pública, Sistema Judicial y especialmente la INDDHH.
- Modificar la ley 17817 a fin de que la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación cuente con potestades sancionatorias y de

5. Creada en 2004 por la ley n.º 17817, que declara de interés nacional la lucha contra todo tipo de discriminación.

conciliación que hagan efectivo su papel, así como con presupuesto propio que le permita cumplir eficazmente sus fines.

- Cumplir con el compromiso de elaboración del «Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación» y elaborar una política integral de lucha contra toda discriminación formulada conjuntamente con actores de la sociedad civil y con el compromiso de aplicación por parte de las autoridades de gobierno.
- Mejorar la formación, protocolos de atención a la población y seguimiento y evaluación del sistema de seguridad (policía, establecimientos penitenciarios y FFAA) respecto a la no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Derecho a la vida y a la integridad personal

Crímenes de odio. En los últimos años se han perpetrado crímenes de odio de personas trans en base a la identidad o expresión de género. Según datos oficiales, en 2012 se produjeron cinco asesinatos, de los cuales ha sido aclarado solo un caso, ocurrido en la ciudad de Melo (400 km al noreste de Montevideo).

Violencia en el sistema carcelario. En diferentes informes e investigaciones se manifiesta la existencia de violencia y malos tratos hacia personas en situación de encierro en nuestro sistema penitenciario, especialmente hacia adolescentes.⁶ Un informe diagnóstico sobre la discriminación en el sistema carcelario uruguayo⁷ señala que existe un criterio de «seguridad» por el cual se separa, entre otras, a las personas travestis y

6. M. Nowak (2010), Informe del relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Misión a Uruguay. Naciones Unidas Uruguay.

7. A. Vigna (2011), Informe final. Área temática: Discriminación hacia personas privadas de libertad y liberados. Proyecto Hacia un Plan Nacional contra el Racismo y la Discriminación.



homosexuales privadas de libertad del resto, lo que pone de manifiesto la violencia y discriminación a que son sometidas estas poblaciones.

El Estado de Uruguay debería:

- Activar y revisar el sistema de indicadores utilizado por el Observatorio de Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, de manera que sus datos estadísticos visibilicen todos aquellos delitos vinculados a la violencia sexual y/o basados en la orientación sexual o la identidad de género de las víctimas.
- Incorporar la perspectiva de los derechos humanos —en particular los de las personas LGBTI— en los nuevos protocolos de actuación e investigación policial.

Educación sexual integral

En 2007 la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) resolvió comenzar a impartir educación sexual en todos los niveles de la enseñanza pública a través de su Programa de Educación Sexual, financiado por la Unesco,⁸ lo que contribuiría de manera importante a disminuir los niveles de discriminación por orientación sexual e identidad de género dentro del sistema educativo.

A mediados de 2010 finalizó el financiamiento de Unesco a este programa, por lo que las autoridades de ANEP —ante la falta de presupuesto propio— decidieron incluirlo en otro programa enfocado en la convivencia en los centros educativos. Esto ha significado un retroceso en el proceso de transformación del sistema educativo, ya que, a la fecha, las/los estudiantes se ven privados de su derecho de recibir educación sexual integral que incorpore —en sus contenidos y prácticas— la perspectiva de la diversidad y tolerancia en cuanto a orientación sexual e identidad de género, entre otros objetivos relacionados a la

perspectiva de los derechos humanos. En ellos, incluir la población joven en discapacidad.

Esta formación específica no está aportando a disminuir los altos niveles nacionales de *bullying* ni a la generación de reflexión sistemática a nivel del sistema judicial e instancias de la enseñanza, en particular en sus expresiones más radicales, como el caso de la violación en la Escuela Agraria de Cerro Largo (mayo 2013).⁹

El Estado uruguayo debería:

- Restablecer y definir con prioridad un programa nacional específico de educación de combate a la discriminación en coordinación con la sociedad civil.

Derecho a la salud

Durante 2009 el Ministerio de Salud Pública (MSP) elaboró de manera participativa el Capítulo Diversidad Sexual de sus Guías en Salud Sexual y Reproductiva con el fin de transversalizar la perspectiva de respeto a la diversidad sexual en todos los centros públicos de salud. Sin embargo, al día de hoy solo unos pocos centros de salud en todo el país pueden considerarse «amigables» para la población LGBTI.

El Hospital de Clínicas de la Universidad de la República es la única institución de atención médica del país que atendía el proceso de transexualización completo: hormonización, reasignación quirúrgica, cirugía plástica y seguimiento psicológico. Recientemente, ocho pacientes trans han confirmado que el equipo especializado en identidad de género ha dejado de realizar intervenciones quirúrgicas y no avanza en los tratamientos no quirúrgicos argumentando falta de fondos.

En mayo de 2012, varias organizaciones de la sociedad civil y personas individuales presentaron una carta al Presidente de la República solicitando la derogación parcial de un decreto que inha-

8. En 2004, Uruguay ratificó la Convención de Unesco contra la Discriminación en la Educación (ley n.º 17724) del 3 de mayo de 2004.

9. <http://www.elpais.com.uy/informacion/seis-estudiantes-de-escuela-agraria.html>.



bilita por 12 meses la donación de sangre a «hombres que hayan tenido relaciones sexuales con otros hombres y las parejas sexuales de ellos».¹⁰ En junio de 2012, ante declaraciones públicas de las autoridades competentes,¹¹ buena parte de los firmantes solicitaron una reunión al Ministro de Salud Pública por el tema. A la fecha, las disposiciones aún no han sido derogadas.

El Estado uruguayo debería:

- Generar protocolos de atención en el Sistema Nacional Integrado de Salud que tomen en cuenta las especificidades de la población LGBTI, especialmente en los procesos de transexualización, desde una perspectiva de derechos humanos.
- Garantizar la adecuada atención a nivel nacional de las personas transexuales en todas las etapas del proceso de transexualización (hormonización, reasignación quirúrgica, cirugía plástica, seguimiento psicológico) asignando los presupuestos necesarios a los centros de salud de referencia.
- Derogar las disposiciones discriminatorias hacia las personas LGBTI contenidas en el decreto 385/000, que regula la donación de sangre.

Libertad de expresión y discriminación en medios de comunicación

En marzo de 2009, dos de los tres canales privados de televisión abierta se negaron a emitir la campaña televisiva de bien público «Un beso es un beso»¹² por contener gestos de afectividad

entre personas del mismo sexo. Las instituciones competentes del Estado Uruguayo no reaccionaron ni actuaron debidamente ante esta grave censura y discriminación hacia las personas LGBTI por parte de los medios de comunicación, a excepción de la INDDHH.

Salvo escasas excepciones, el tratamiento en los medios de comunicación de la serie de asesinatos de mujeres-trans en el período enero-abril de 2012 demostró una actitud conservadora y una falta de respeto a la identidad de género, con coberturas discriminatorias, donde —por ejemplo— no se mencionó el nombre de las víctimas o se refería a ellas directamente en masculino, sin respetar la reasignación de nombre.

El Estado uruguayo debería:

- Incluir en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual —actualmente en trámite parlamentario— y su correspondiente reglamentación disposiciones que garanticen la no discriminación por orientación sexual o identidad de género en los medios de comunicación, con las sanciones y acciones compensatorias correspondientes.
- Implementar un sistema visible, eficiente y reactivo de recepción de denuncias de contenidos o sesgos discriminatorios en los medios de comunicación.

Comisión Nacional en Defensa del Agua y de la Vida (CNDAV)

La CNDAV centra su contribución en el Derecho Humano al agua consagrado en la Constitución de la República por voluntad popular en 2004. Dicho derecho está siendo vulnerado por el avance de los agronegocios y el creciente uso de agrotóxicos, que comprometen la calidad del agua y la sustentabilidad de los territorios.

Derecho humano al agua

El 31 de octubre de 2004, el Pueblo uruguayo apoyó la Iniciativa Ciudadana de Reforma

10. Decreto 385/000, Ministerio de Salud Pública <www.elderechodigital.com.uy/smu/legisla/d0000385.html>.

11. <www.elobservador.com.uy/noticia/226016/msp-justifica-que-homosexuales-no-puedan-donar-sangre/>.

12. Campaña de medios realizada por Colectivo Ovejas Negras con financiación de la Embajada del Reino de los Países Bajos en Uruguay. Materiales disponibles en <http://www.ovejasnegras.org/campanias/un_beso_es_un_beso.html>.



Constitucional impulsada por un grupo de organizaciones y movimientos sociales nucleados en la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida.

En esa histórica fecha el derecho humano al agua quedó consagrado en la Constitución, así como el carácter público de los servicios de agua potable y saneamiento, el imperativo de la gestión sustentable de las cuencas y la participación ciudadana en todos los procesos de gestión.¹³

Sin embargo, habiendo transcurrido casi nueve años de aquella histórica conquista, somos testigos de que el vertiginoso avance de los agonegocios en el país, especialmente de la soja y la forestación, que ocupan más de dos millones de hectáreas del territorio nacional, amenaza la cantidad y calidad de nuestras aguas.

La actual expansión agrícola se ha caracterizado por la aplicación de forma homogénea de paquetes tecnológicos que simplifican el manejo en detrimento de la sustentabilidad de los territorios.

Las plantaciones de árboles consumen gran cantidad de agua, lo que afecta negativamente otras producciones próximas a los monocultivos. Pequeños productores familiares de varios departamentos, que producen leche, por ejemplo, así lo han denunciado. La producción familiar va quedando rodeada por los monocultivos de árboles.

En cuanto al uso de agrotóxicos, la generalización de la siembra directa (que sustituye el laboreo convencional por aplicaciones de herbicidas) y la simplificación de los sistemas que supone la agricultura continua han forzado al uso cada vez más intensivo de distintos tipos de biocidas, con los consecuentes impactos en la calidad del agua.¹⁴ Las nuevas tecnologías, como los transgénicos, que acompañan el nuevo impulso de

la agricultura, no han traído aparejada una reducción de estos insumos, como lo han publicitado las empresas biotecnológicas. De hecho, la importación de estos productos ha tenido un índice de crecimiento mayor que el de la superficie con agricultura, lo que indica que se está aplicando un volumen cada vez mayor por área de cultivo.

Los agrotóxicos cuya importación ha aumentado en mayor medida son los asociados al cultivo de soja. Las principales herramientas tecnológicas asociadas a este cultivo son la utilización de semillas transgénicas tolerantes a glifosato, el uso de este herbicida y la siembra directa. Las importaciones de glifosato pasaron de poco más de 1,5 millones de litros de sustancia activa en el año 2000 a 12,3 millones en el año 2010. De los insecticidas utilizados para el control de plagas en soja, el *Endosulfán* y el *Clorpirifos* son los más relevantes. Las importaciones de *Endosulfán* pasaron de 5300 litros en el 2000 a 270 000 litros en el 2008, para bajar a 103 000 litros en el 2010 debido a restricciones impuestas por el gobierno. El *Clorpirifos* pasó de 32 mil kilos de sustancia activa importada a 731 mil kilos en el mismo período. En esos diez años las importaciones de *Cipermetrina* se multiplicaron por 10, las de insecticidas reguladores del crecimiento se multiplicaron casi por 100 y las de *Thiametoxán* y *lambda Cialotrina* casi por 70.¹⁵

Algunas de las cuencas más importantes del país están contaminadas por fertilizantes y agrotóxicos, entre ellas la del río Santa Lucía, que abastece de agua potable a alrededor del 60 por ciento de la población nacional.

En una investigación realizada en la cuenca del Parque Nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay, se encontraron niveles altos de endosulfán, glifosato y derivados de la descomposición del glifosato (AMPA) en suelos, abejas y peces. En particular, se encontraron niveles muy altos de estos productos en mortandades

13. Constitución de la República <<http://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>>.

14. Serpaj, Derechos humanos en el Uruguay, 2012, p. 220.

15. Serpaj, Derechos humanos en el Uruguay, 2012, pp. 275, 276.



masivas de peces de consumo local y de abejas, así como residuos de insecticidas y herbicidas en suelos agrícolas y forestales con aplicaciones de más de un año de antigüedad.¹⁶

Un Informe sobre la calidad del agua en la Cuenca del Río Santa Lucía: Estado de situación y recomendaciones, del 21 de mayo de 2013, realizado por Universidad de la República, «indica entre otros que el 80 % de la contaminación con nutrientes se debe a fuentes difusas provenientes de actividades agropecuarias (erosión, fertilización excesiva, explotaciones lecheras, feed lots, etc.). El restante 20 % proviene de los efluentes de industrias y las aguas servidas de ciudades y poblaciones. Agrega el documento que la información sobre el uso de herbicidas, insecticidas y fungicidas por el momento es escasa. Dice además que la mayoría de los vertidos puntuales no cumple con la normativa vigente. Entre las numerosas recomendaciones se incluye contar con múltiples embalses en otras cuencas, crear un sistema de alertas tempranas de fenómenos nocivos como la presencia de cianobacterias, y desarrollar la gestión de los lodos de la planta potabilizadora y tratamientos de efluentes de fuentes puntuales. Sobre las aguas subterráneas y su interacción con las superficiales se propone realizar una carta de vulnerabilidad y riesgo de contaminación».¹⁷

La situación planteada por el mal olor y sabor del agua en Montevideo y buena parte de la zona metropolitana, ocurrida en marzo de 2013, no hace más que confirmar lo ya conocido: la producción agropecuaria industrial a gran escala, con su carga de contaminantes, incentiva la proliferación de algas verdes, algunas de ellas tóxicas (*microcystis*), en nuestras aguas.

16. Serpaj, Derechos humanos en el Uruguay, 2012, p. 221.

17. Universidad de la República, Informe sobre la calidad del agua en la cuenca del río Santa Lucía: Estado de situación y recomendaciones, 21 de mayo de 2013 <<http://portal.fagro.edu.uy/index.php/noticias-principales/751-agua-de-ose-informe-de-la-universidad-de-la-republica-.html>>.

Vecinos y vecinas de varias localidades han denunciado que los agrotóxicos usados por los agronegocios están afectando sus fuentes de agua. Existe preocupación en varias comunidades por los posibles efectos de esos venenos en su salud. Hay denuncias de fumigaciones aéreas que comprometen seriamente las fuentes de agua y la salud de la población.¹⁸

Ante el problema de la contaminación instalada en las principales cuencas y reservorios de agua dulce del país, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida ha hecho un llamado a las autoridades de gobierno y a los organismos responsables de la gestión de las aguas y del territorio para que tomen medidas urgentes.

La CNDAV considera que las medidas que se han tomado son muy tímidas y no detienen ni revierten los procesos de deterioro del territorio y de la calidad de las aguas.

Recomendaciones

La CNDAV recomienda al Estado Uruguayo emprender las acciones que siguen a continuación, por considerarlas necesarias para garantizar el derecho humano al agua.

- Tomar medidas tendientes a garantizar la disponibilidad de agua de calidad mediante la gestión sustentable del territorio y las cuencas hidrográficas, priorizando el consumo humano sobre otros usos.
- Determinar áreas de exclusión del agronegocio (soja, forestación, maíz, arroz, feedlots) en cuencas estratégicas que abastecen de agua potable a la población.
- Prohibir el uso de agrotóxicos que tengan efectos negativos sobre la calidad de agua y la salud humana en cuencas estratégicas para el abastecimiento de agua de la población.

18. Serpaj, Derechos humanos en el Uruguay, 2012, p. 276.



- Garantizar la participación activa de los y las afectadas por la contaminación en las decisiones relativas a la gestión y control de las cuencas hidrográficas.
- Diseñar mecanismos participativos de control de los permisos de uso y de aprovechamiento de agua.
- Garantizar el acceso a la información pública sobre la calidad de agua (en el territorio y potabilizada).
- Establecer canales y mecanismos claros para que la población denuncie y pueda tener respuestas rápidas ante situaciones de fumigación o contaminación de recursos naturales.
- Diseñar mecanismos de amparo, denuncia y protección de comunidades cuyos DDHH se vean vulnerados por aplicación de agro-tóxicos

Comité de los Derechos del Niño Uruguay

El Uruguay transita un período donde los indicadores dan cuenta de una bonanza económica, un índice de desocupación por debajo del 6 % y una amplia cobertura de la seguridad social, entre otros factores positivos. Sin embargo estos aspectos no se reflejan sobre la percepción de la inseguridad ciudadana que aqueja a amplios sectores de la sociedad. Diversos factores confluyen en el mismo, pero entre estos es indudable que la sobreexposición en algunos medios de prensa¹⁹ sobre la participación de los adolescentes en la comisión de delitos y el uso

19. Son altamente indicativos los datos surgidos del informe «Adolescentes en conflicto con la ley. Monitoreo de medios. Informe de resultados enero-junio 2011», de la agencia Voz y Vos, en el que se indica: «Lo cierto es que mientras en todo el 2009 las notas dedicadas al tema “Derechos y Justicia” en la metodología Voz y Vos, fueron cerca de 200, apenas en esta primera mitad del año 2011, las mismas llegaron a casi 500, lo que hace esperar que a fin de año el número posiblemente se aproxime al millar. Un crecimiento del 500 %».

que hacen de ella algunos actores políticos han tenido efectos en el imaginario social que responsabiliza casi exclusivamente de la inseguridad a los adolescentes.

Si bien la percepción y los datos parecen indicar otras cuestiones, lo cierto es que a partir de esta situación se instaló fuertemente en nuestra sociedad la cuestión de la inseguridad vinculada a las personas menores de 18 años. Como forma de dar respuestas a nivel legislativo se creó una Comisión Bicameral²⁰ a la que se le encargó el estudio y elaboración de respuestas para atender esta temática. La Comisión Bicameral recibió a diferentes actores gubernamentales, judiciales, académicos, organismos intergubernamentales y de la sociedad civil. A partir de los elementos recogidos por la Comisión se aprueban una serie de reformas legales que se inscriben en una línea que se aleja de algunos buenos estándares alcanzados con el Código de la Niñez y la Adolescencia del año 2004.

El efecto entre el paquete de leyes aprobadas destacamos la ley 18777 del año 2011. Ella crea un registro de antecedentes para los adolescentes que cometen determinados delitos, aumenta el plazo para dictar sentencia en algunas situaciones y crea una nueva figura penal, la tentativa de hurto, que se castigará con pena no privativa de libertad. La nueva ley reformó también el margen temporal para la aplicación de medidas cautelares, en particular la detención preventiva, llevándolas de 60 a 90 días. Así también las señales que se dan en la línea de reforzar el enfoque punitivo se corona con la penalización de la tentativa de hurto, contrariando lo pautado incluso por la Convención sobre los Derechos del Niño, en especial su artículo 40.3.b, que indica: «Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e Instituciones específicos para los niños de quienes se

20. Comisión especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal creada el 24 de noviembre de 2010.



alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber Infringido esas leyes, y en particular: [...] b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales».

Este panorama recrudece con la aprobación de la ley 19055, que agrava penas, convirtiendo la privación de libertad en regla al establecer que no pueden ser excarcelables por el plazo de un año los adolescentes que comentan delitos gravísimos. Es preocupante la regresividad que está viviendo el país en aquellos buenos estándares logrados por el Código de la Niñez y Adolescencia, que se están desmoronando, y especialmente porque las evaluaciones sobre la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) que se han realizado a la fecha indican que las mejoras a la legislación deben orientarse en una línea de fortalecer aquellas cuestiones vinculadas a la protección de los derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes en aquellas normas que aún mantienen el esquema tutelar en la forma de trato e intervención, en particular destacamos el artículo 117, o disminuyendo los márgenes de discrecionalidad que permite particularmente en sus artículos 91 y 86. La línea sigue siendo la de profundizar el desmantelamiento de los derechos reconocidos por el CNA que se instauró con la Ley de procedimientos policiales en la pasada administración.

Nuestros sectores políticos legislativos desestiman un camino ensayado en otros países, y con buenos resultados, de no judicialización y de instalación de formas alternativas de enfrentar los diferentes conflictos que se presentan. Y lo recalamos particularmente porque esta conducta punible —tentativa de hurto—, donde el daño es de escasa relevancia y la potencialidad que presenta para instalar métodos como la mediación para componer el conflicto e iniciar procesos interesantes de responsabilización por el daño provocado, parece no ser de interés para afrontar este tipo de problemáticas.

La Campaña por la baja de la edad de imputabilidad

En este escenario se encuentra instaurado además en la sociedad el debate para rebajar la edad de imputabilidad, pretendiendo aplicar a los adolescentes que cometen delitos el derecho penal de adultos a partir de los 16 años de edad. Para ello, junto a las elecciones nacionales se plebiscitará una reforma a la Constitución que plantea juzgar como adultos a los adolescentes de entre 16 y 18 años. El eventual triunfo de la reforma constitucional comprometería seriamente los derechos de los adolescentes en el país.

La Privación de libertad

Es la sanción más utilizada por los jueces en relación a las sanciones no privativas de libertad y es altamente preocupante su utilización como medida cautelar. Esta situación se suma a las condiciones de la privación de la libertad que a la fecha y desde hace más de 20 años presenta problemas estructurales que las diferentes administraciones no han sabido resolver; entre ellos destacamos ausencia de planes y programas por centro y personalizados a cada adolescente, encierro que supera en la mayoría de los centros las 20 horas, nula inserción comunitaria y medicación psiquiátrica suministrada como placebo para sobrellevar el encierro y no como tratamiento a temas de salud. Destacamos la reciente creación del Sirpa (Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente), que ha sido una señal dada por todo el sistema político en relación a la temática con muchos recursos económicos.

Sin embargo nos preocupa que aún no se conozcan planes de trabajo, así como la selección de nuevos trabajadores que se ha hecho rebajando requisitos para acceder a los mismos, bastando solamente en uno de sus últimos llamados el tener enseñanza primaria completa.

En este escenario, el comienzo de la aplicación de las medidas privativas de libertad en forma preceptiva para determinados delitos, previstas por la nueva ley, ha determinado un incremento



exponencial de la privación de la libertad. Cuando la media histórica se encontraba situada entre 300 y 350 adolescentes, actualmente alcanza las 550 plazas y las proyecciones son de superar las 800 para el año 2014.²¹

También nos preocupa la falta de apoyo a los programas de medidas socioeducativas no privativas. El efecto de la reforma ha determinado una merma drástica en las derivaciones de adolescentes a estos programas, y la consecuencia inevitable de no mediar un cambio urgente será el cierre de los mismos y la migración de todo el personal capacitado a otras áreas laborales.

Por último queremos destacar el poco seguimiento que se da a los casos de torturas y malos tratos. Ya sea en la fase de investigación administrativa y judicial, pero resulta también relevante indicar que la víctima queda en una situación de indefensión y no existen a las fechas propuestas de rehabilitación psicosocial del niño, la niña y los adolescentes víctimas de torturas.

Detenciones policiales y malos tratos

Al Comité le sigue preocupando el alto número de detenciones policiales realizadas sobre niños. En particular ha recibido información de sus organizaciones de operativos realizados sobre niños, niñas y adolescentes que se encontraban dirigiéndose hacia o en actividades en el marco de los proyectos de trabajo que mantienen con diferentes organizaciones del Estado (Mides, INAU, IMM). Se nos informó que los procedimientos distaron mucho de hacerse con las garantías que deben rodear una detención policial, fueron detenidos por su aspecto, y en el marco de esa detención en la vía pública fueron destratados física y verbalmente. Así también se indicó a los operativos de saturación como un momento de extrema tensión y violencia en los barrios en que se realizaron y

hay organizaciones desarrollando acciones de tipo educativo.

También tenemos testimonios creíbles de detenciones y prácticas de tortura en seccionales policiales de adolescentes sospechados de haber cometido delitos, y más recientemente de niños y niñas en situación de calle que han llegado a denunciar golpizas y prácticas de tortura que incluyen las modalidades conocidas como submarino seco y húmedo.

En algunos casos las organizaciones han canalizado por los medios formales correspondientes estas denuncias al Ministerio del Interior y la justicia, pero las investigaciones son lentas y muchas veces no avanzan en determinar responsabilidades. En ese sentido informamos que la ley 18315 (procedimiento policial) en su artículo 5 derogó el sistema de garantías previsto en el Código de la Niñez y Adolescencia y ha significado un grave retroceso en la materia.

Participación

Si bien desde algunas instancias del Estado se ha promovido la participación infantil (INAU lleva adelante el programa PROPIA), falta aún que la participación sea incorporada como un eje fundamental en la gestión de la política pública. En tal sentido la educación todavía tiene un gran deber en la materia. Recordamos que la nueva ley de educación 18437 promueve la creación de consejos de participación en su «Artículo 76. (Concepto). En todo centro educativo público de Educación Inicial, Primaria, Media Básica y Media Superior y Educación Técnico-Profesional, funcionará un Consejo de Participación integrado por: estudiantes o participantes, educadores o docentes, madres, padres o responsables y representantes de la comunidad».

Los mismos prácticamente no se han instalado o presentan graves deficiencias al momento de incorporar a los alumnos y las familias, por lo que urge que el gobierno desarrolle una política pública de participación en todos los aspectos de las instituciones.

21. <http://historico.elpais.com.uy/121231/pnacio-685427/nacional/sirpa-teme-saturacion-por-nueva-norma/>.



Consejo Nacional Honorario y Consultivo de Niñez y Adolescencia

El Consejo creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) es una instancia que desde las organizaciones de la sociedad civil consideramos privilegiada para la articulación de las políticas públicas de infancia, pues es un espacio de convergencia de dependencias estatales, Poder Judicial, gobiernos municipales y sociedad civil. Sin embargo a la fecha su funcionamiento presenta matices importantes en cuanto al mandato establecido en el artículo 214 del Código. Por lo que consideramos que debe contar con un presupuesto propio y un plan de trabajo de acuerdo a lo establecido en la ley que realce su mandato así como avanzar en su fortalecimiento y la participación de todos los actores.

Derecho a vivir en familia y sistema de cuidados

Si bien desde el Poder Ejecutivo se han desarrollado fuertemente las políticas sociales que redundaron en la reducción de la indigencia y pobreza, aún no se visualizan políticas que impacten en que la familia sea el lugar natural para el crecimiento de los niños y sea apoyada para que pueda cumplir ese rol dentro de la sociedad. En tal sentido la legislación es débil y con resabios de leyes pre Convención de los Derechos del Niño en relación a situaciones de pérdida de cuidado parental o riesgo de llegar a esta. Si bien en el CNA se establece el derecho del niño a vivir con su familia y la responsabilidad del Estado como garante de este mediante apoyo a la familia de origen, no se reglamenta claramente cómo se da este apoyo ni cómo se garantiza que la separación familiar sea una medida que se tome como último recurso. Existen gran cantidad de servicios sociales pero centrados en los individuos (mujeres, niños, adolescentes), que no están enfocados en la familia como unidad, sino que esta se incluye en el mejor de los casos como algo aledaño. Esto no contribuye a la lógica del Fortalecimiento Familiar como trabajo para prevenir la separación. En este sentido preocupa que el Sistema Nacional de Cuidados que se está diseñando desde el Ministerio de De-

sarrollo Social no tenga como objetivo a quienes más necesitan de cuidado, que son los niños, niñas y adolescentes que han perdido el cuidado parental; el considerar esta población dentro del sistema sería de gran impacto en la mejora de las respuestas ofrecidas y la contribución a un concepto del Cuidado como una temática que se asume como país, y que no solo se deja en la órbita familiar.

Los servicios existentes se encuentran centralizados en Montevideo y Zona Metropolitana, lo que dificulta que en el interior del país se aborden algunas situaciones de riesgo de pérdida de cuidado parental multicausales. Preocupa además la gran fragmentación institucional en el sistema de protección infantil, incluso a la interna del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

En una investigación de Aldeas Infantiles en 2009-2010, surgen como principales causas de pérdida de cuidado parental en Uruguay los problemas de salud mental, incluyendo adicciones, de las personas que cuidan; problemas económicos, sobre todo de vivienda, y violencia doméstica; presentando muchas de las situaciones más de uno de estos factores actuando a la vez.

Todos estos factores son prevenibles y abordables, pero para que no sobrevengan en separación familiar deben ser trabajados desde una perspectiva integral, lo que requiere mayor articulación entre los organismos estatales existentes y en la estructura interna de INAU.

Administración de justicia

En necesario avanzar en la profesionalización del sistema de justicia. En tal sentido la formación permanente de jueces de adolescentes y de familia especializada, así como también de fiscales y defensores, debe ser objeto de una política planificada de largo plazo que contribuya a fortalecer un sistema contradictorio.

También es necesaria la especialización de los jueces de adolescentes del interior del país que hoy manejan doble o triple competencia (penal



de adultos, penal adolescentes y en algunos casos aduana) y muchas veces terminan trasladando esquemas del proceso adulto al de adolescentes. Es conveniente además crear una segunda instancia específica para el proceso penal de adolescentes, pues hoy las apelaciones son competencia de Tribunales de Familia.

En Uruguay el sistema de justicia penal es de una mixtura de carácter inquisitivo/acusatorio y regulado por un Código que regula relaciones jurídicas no penales (Código General del Proceso). Actualmente existe un comité designado por el Poder Ejecutivo para reformar el sistema de Justicia Penal Juvenil, donde la sociedad civil no fue convocada y no se conocen detalles de la propuesta.

Niños y violencia y trata de personas

Si bien el país desde 2007 avanzó en el marco normativo de abordaje del maltrato y el castigo físico y el delito de Trata, queda un largo camino por recorrer. Así como la creación de los Juzgados de Delito Organizado y de fiscalías y defensorías especializadas, entre otras medidas que contribuyeron a una mayor visibilidad de estas temáticas y la generación de Mapas de ruta y Protocolos de actuación en áreas como la educación.

Aún no se cuenta con datos desagregados sobre infancia y estas problemáticas; así también existe una dificultad para la visualización de la violencia doméstica y aceptación de los protocolos y mapas por parte de las instituciones y operadores. Faltando aún equipos técnicos y herramientas adecuadas (capacitación de operadores, efectivización de coordinaciones interinstitucionales e inversión adecuada). Priman intereses adultos y burocracias institucionales por sobre la atención a la temática.

*Grupo de Trabajo de Seguimiento de las Recomendaciones del EPU sobre Derechos Humanos de las Mujeres (GTEPUDHM)*²²

ColectivaMujeres, Cotidiano Mujer, Mujer Ahora

Derechos sexuales y reproductivos

Vulneración del acceso a la salud: ley 18987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo

La Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, n.º 18987, después de un largo proceso de discusión y negociación, fue sancionada el 22 de octubre de 2012 y publicada en el Diario Oficial el 30 de octubre de 2012. Posteriormente la reglamentación fue elaborada y presentada por el Poder Ejecutivo en los términos y plazos establecidos por ley.

Esta ley se enmarca en la idea de que «el Estado reconoce el valor social de la maternidad, tutela la vida y promueve el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población» de acuerdo a lo establecido en el Capítulo I de la ley n.º 18426.²³

En el proceso de discusión de esta normativa se fue desdibujando el espíritu que originalmente se perseguía y se desconocieron algunos aportes sustantivos planteados por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

22. Grupo de trabajo integrado por Amnistía Internacional Uruguay, ColectivaMujeres, Cotidiano Mujer y Mujer Ahora. Si bien se trabajó en articulación, se presentaron dos contribuciones escritas ante la revisión de Uruguay en este segundo ciclo del EPU, debido al formato requerido por Naciones Unidas. Una de las contribuciones comprendía las recomendaciones realizadas por ColectivaMujeres, Cotidiano Mujer y Mujer Ahora, en tanto la contribución restante refleja las recomendaciones realizadas por Amnistía Internacional Uruguay.

23. Es importante mencionar que las leyes n.º 18426 y n.º 18987 están estrechamente ligadas, ya que puede considerarse que la primera vino a «cubrir» el vacío normativo que quedó luego del veto del entonces presidente Tabaré Vázquez.



En el tiempo que lleva implementada la LIVE se han presentado numerosos obstáculos: la efectividad de las pastillas abortivas no se adecua muchas veces a los plazos establecidos por ley, razón por la cual ha habido casos en que tras el fracaso del aborto con fármacos muchas mujeres han recurrido a abortos clandestinos. Asimismo, existe estigmatización de las mujeres que deciden interrumpir su embarazo, lo cual se traduce en malos tratos en los Centros de Salud.

Otro aspecto es la escasez de equipo técnico para la atención de las mujeres, específicamente de trabajadores sociales; otra situación preocupante es que se ha recurrido de manera generalizada a la excepción de la «objeción de conciencia» como recurso ideológico para frenar la implementación de la ley.

Recomendación

Que el Estado Uruguayo promueva la correcta aplicación de la Ley 18987 con el objetivo de que las mujeres puedan acceder a la interrupción voluntaria del embarazo de manera segura y con garantía de que sus derechos serán respetados y que no sufrirán discriminación ni estigmatización durante el proceso que establece la ley.

Libertad de expresión y asociación y de reunión pacífica, y derecho a participar en la vida pública y política

Participación política de las mujeres

Uruguay no ha logrado garantizar los niveles de igualdad y representatividad asumidos como obligación en diferentes instancias tanto nacionales como internacionales a fin de incrementar la participación política de las mujeres. Actualmente de los treinta miembros integrantes del Senado únicamente el 13 % son mujeres, así como el 16 % de los noventa y nueve miembros de la Cámara de Diputados.

Las dificultades estructurales que impiden garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a cargos políticos derivaron en la aprobación

de la ley n.º 18476,²⁴ que regirá para el próximo ciclo electoral 2014-2015 y por única vez, quedando supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura.²⁵

Este avance se considera «un paso tímido y a destiempo de la tendencia internacional». En este sentido, desde distintos espacios de las OSC y la academia se considera que Uruguay se encuentra en un franco estancamiento considerando que mientras «el país estaba instaurando la cuota [...] en el mundo se está discutiendo la paridad, consagrada en instrumentos internacionales suscritos por el propio Uruguay como el Consenso de Quito (2007)».²⁶

Recomendación

Que el Estado Uruguayo promueva la participación política de las mujeres de acuerdo a los estándares e instrumentos internacionales implementando la paridad en los ámbitos políticos y disminuyendo la brecha existente entre hombres y mujeres.

24. La misma que «estableció la obligación de incluir personas de ambos sexos en cada terna (tres lugares sucesivos) de candidatos —titulares y suplentes— en las listas electorales presentadas en los tres comicios —internas, nacionales, departamentales— que integran el ciclo electoral quinquenal uruguayo, y también en todos los procesos electorales propios de las distintas colectividades políticas en los cuales eligen autoridades [...] Sin embargo, para los cargos de representación nacional y departamental —los cargos realmente importantes del sistema político— la ley regirá recién para el ciclo electoral 2014-2015 y por única vez, quedando supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura». Cfr. Niki Johnson y Verónica Pérez, *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas* Uruguay, 167 pp. 2009,

25. Niki Johnson y Verónica Pérez, *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas*, Uruguay, 2009, 167 pp.

26. Ídem.



Migrantes, refugiados y solicitantes de asilo

Trabajadoras domésticas. Elementos estructurales de discriminación que sufren las mujeres migrantes

Si bien se ha avanzado en el plano del reconocimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas mediante la Ley 18065 y su reglamentación, persisten situaciones de vulneración de derechos de las trabajadoras domésticas tanto nacionales como migrantes. En el caso de las mujeres migrantes, las dificultades específicas que enfrentan es que debido a la centralización de los servicios estatales, entre ellos las oficinas de migración, en ocasiones no pueden regularizar su situación debido a falta de tiempo y permiso de sus empleadores para acudir a dichas entidades.

Asimismo consideramos que el concepto de ventanilla única (y línea telefónica especial) destinada a trabajadores migrantes es un concepto que debe retomarse; inclusive dichos módulos podrían facilitar la protección de los derechos de este grupo que se encuentra aislado y en situación de vulnerabilidad.

No existe una respuesta institucional específica para el caso de trabajadoras domésticas migrantes víctimas de trata con fines de explotación laboral. Si bien en la órbita del Mides el servicio de trata es un espacio muy importante, resulta fundamental considerar opciones más específicas que puedan atender las características diferenciadas de los casos de trabajadoras domésticas que sean víctimas de este tipo de prácticas. Mejorar las condiciones de los refugios para mujeres que han vivido algún tipo de situación de esta naturaleza que ponga en peligro su vida e integridad es otro desafío.

El sistema procesal uruguayo, orientado a la persecución penal obligatoria a cargo del Estado, tutela bienes jurídicos de manera diferente a la forma en que lo hace la Constitución. Este ordenamiento no consagra ningún derecho de la víctima (ni siquiera se utiliza la expresión víctima. Los artículos 11, 14, 17 y 18 del Código del Proceso Penal refieren a «ofendido» o «damnificado», sin siquiera definir qué se entiende con tales con-

ceptos). En el caso específico de las mujeres víctimas de trata (sexual o laboral), estas ven vulnerados sus derechos por este tipo de sistema que no protege sus derechos ni garantiza su seguridad. La discrecionalidad y el silencio prolongado de los jueces han generado situaciones de impunidad y continuidad en la vulneración de los derechos de estas mujeres.

Recomendaciones

- I) Que el Estado Uruguayo asegure el completo goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las trabajadoras domésticas, especialmente de las mujeres migrantes, quienes dependiendo de su lugar de trabajo no siempre pueden acceder a realizar el trámite pertinente, por falta de permiso de sus empleadores/as;
- II) Que el Estado Uruguayo retome los mecanismos de ventanilla única y línea telefónica especial para garantizar el cumplimiento de los derechos de las trabajadoras migrantes;
- III) Que se articulen los esfuerzos existentes en la órbita ministerial con el objetivo de prestar asistencia y atender las denuncias de las trabajadoras migrantes víctimas de trata con fines de explotación sexual y laboral.

Discriminación y racismo

Con respecto a las medidas adoptadas por el gobierno para implementar las recomendaciones recibidas por el país, se considera que es central la Institucionalidad de la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación, por el papel articulador que se le confiere en el análisis del derecho internacional y sus avances, vigilar la aplicación de las normas nacionales, asesorar, orientar para la formulación de políticas públicas. Además se prevé que aporte para la realización de campañas educativas e información a la opinión pública sobre situaciones de discriminación.

La Comisión Honoraria tiene entre sus cometidos más relevantes «Recibir y centralizar in-



formación sobre conductas racistas, xenofóbicas y discriminatorias; llevar un registro de las mismas y formular la correspondiente denuncia judicial si eventualmente correspondiere». Consultada la Comisión, al 23 de mayo del 2013 expresa que el número de peticiones recibidas asciende a 160. No se obtuvo información desagregada de los casos de denuncia recibidos.

La Comisión no ha avanzado en campañas de comunicación que acerquen a la ciudadanía instrumentos y herramientas para el pleno ejercicio de sus derechos, para canalizar denuncias y/o consultas, ni sobre los cometidos, competencias y formas de canalizar las mismas.

Este es uno de los componentes centrales para poder cumplir con el objeto que la ley le otorga: «proponer políticas nacionales y medidas concretas para prevenir y combatir el racismo, la xenofobia y la discriminación, incluyendo normas de discriminación positiva». Resulta indispensable conocer la realidad nacional, analizar cuáles son las situaciones que los y las ciudadanas/os consideran que vulneran derechos de equidad por razones de discriminación, su frecuencia, qué grupo poblacional involucra, para elaborar propuestas de acción que respondan a las preocupaciones reconocidas, expresadas y denunciadas por la población. Poco se puede avanzar si no se generan los mecanismos para sistematizar la información que se va produciendo desde la misma Comisión.

Recomendaciones

- I) Que la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación sistematice y publique datos desagregados (sexo, edad, lugar de residencia y tipo de discriminación) sobre las denuncias y peticiones que recibe sobre hechos de discriminación racial en Uruguay.
- II) Que se agilice el proceso de acceso a la información de datos y se avance en una campaña de formación, información, difusión y formas de acceso a la ciudadanía de todo el país de los cometidos de la Comisión Honoraria

contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación.

- III) Que se provea de más recursos a la Comisión Honoraria contra el racismo, la xenofobia y toda forma de discriminación para que pueda cumplir con sus objetivos satisfactoriamente.

Medios de comunicación

Actualmente Uruguay atraviesa una etapa de importantes cambios regulatorios y tecnológicos en el ámbito de las comunicaciones. Dicho proceso obliga a revisar los mecanismos actuales en materia de regulación de los medios masivos de comunicación, los mismos que reproducen estereotipos y visiones discriminatorias.

Recomendación

Que la programación de los servicios previstos en el nuevo marco regulatorio propicie contenidos que no promuevan o inciten tratos discriminatorios basados en la raza, etnia, sexo, orientación sexual, identidad de género, el idioma, el origen nacional o social, la posición económica, el aspecto físico, la presencia de discapacidades o todo aquello que menoscabe la dignidad y la integridad humana.

Políticas sociales

Debido a que los programas de transferencias condicionadas (PTC) ocupan en Uruguay, al igual que en el resto del continente, un importante lugar en la estrategia de las políticas sociales, consideramos pertinente propiciar el debate en torno a los aspectos por los cuales consideramos que esta estrategia, de carácter focalizado, no constituye propiamente una política social, habilitando al mismo tiempo la discusión en torno a la fiscalización y evaluación de las políticas sociales desde una perspectiva de derechos.

La propia política del tiempo de los programas de asistencia está estructurada en torno al rol de las mujeres como cuidadoras. Si bien las condiciones no incrementan necesariamente el tiempo que las mujeres dedican al cuidado de



los hijos e hijas, sí resulta en una consolidación de este rol cuidador.²⁷ Este efecto debe además entenderse dentro de un panorama más grande de la propia política del tiempo, que incluye los desplazamientos por el territorio (transporte), el tiempo de los trámites en el sector público, la conciliación de los tiempos de los nuevos programas de apoyo escolar y liceal que operan sobre la base de una familia con una madre cuidadora que asiste a reuniones, inscribe en programas, controla asistencia al centro educativo y realiza controles sanitarios de los hijos a cargo.²⁸

Recomendación

Que se realice una reformulación del enfoque asistencialista de las políticas sociales desarrolladas, específicamente en el caso de las Transferencias condicionadas, las cuales al no incorporar una perspectiva de derechos y de género condicionan el rol de la mujer a un mero instrumento de política pública.

Violencia hacia las mujeres en el ámbito familiar: una expresión de la violencia de género

Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica

En Uruguay desde el año 2007 la violencia doméstica es el delito más denunciado luego del hurto, tratándose del delito contra las personas más denunciado. En el año 2012 las denuncias

ascendieron a 23 988,²⁹ incrementándose un 51 % con respecto al 2011. El aumento de las denuncias y la instalación de nuevos programas estatales no han logrado la disminución de las muertes de mujeres en situación de violencia, ni tampoco la mejora de las condiciones de vida de las mujeres sobrevivientes. Con la aprobación de la Ley 17514 se crea el Consejo Nacional Consultivo de Violencia Doméstica, que reúne a representantes de los organismos gubernamentales del Poder Ejecutivo y Judicial, así como a organizaciones de la sociedad civil. Una de las principales funciones del CNC es promover la coordinación e integración de políticas sectoriales y territoriales. Con este objetivo se elaboró el Primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, el que se ejecutó de 2004 a 2010. La evaluación de dicho plan dejó en evidencia que muchos de sus objetivos fueron cumplidos parcialmente o incumplidos.³⁰ En la actualidad todos los organismos han implementado alguna política pública a efectos de abordar la temática. Sin embargo en su mayoría las líneas de trabajo han sido diseñadas e implementadas sin una adecuada articulación intersectorial.

Asimismo el CNCLVD creó 19 comisiones departamentales (una en cada departamento del país), que no han logrado la adecuada implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica.

Si bien muchos de los organismos públicos han aprobado protocolos de actuación, estos no son aplicados adecuadamente, brindándose respuestas dispares dependiendo del lugar o de las personas que actúen. A modo de ejemplo, el Ministerio del Interior aprobó en el año 2008 la *Guía de procedimiento policial en situaciones de violencia doméstica*, la que establece: «Si se constatará el incumplimiento de la orden (de protección), se dará inmediata cuenta al juez interviniente que dictó la medida o al de turno cuando no fuere

27. Es importante subrayar que en Uruguay, a diferencia de lo que sucede en otros países de la región, las contraprestaciones no han sido, hasta el momento, condicionantes para recibir las transferencias reforzando así el carácter de prestación para toda la población y no «para pobres» que les da el propio nombre de asignación familiar, el mismo que tiene la antigua prestación contributiva existente. Cuanto más punitivas las contraprestaciones, más se refuerza el rol cuidador de las mujeres en los programas, y simultáneamente la política se aleja más de su vocación universalista.

28. Magdalena Gutiérrez, «Del combate a la pobreza a las políticas de igualdad», Montevideo, Uruguay, 2012, <www.cotidianomujer.org.uy>.

29. Observatorio de Violencia y Criminalidad, Informe anual 2012.

30. <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/18258/1/evaluacion_pnlcvd_-_informe_final.pdf>.



posible enterar a aquel, para que en su caso, indique las actuaciones pertinentes a recaer sobre el infractor». Sin embargo en los hechos esto es incumplido en reiteradas ocasiones. Prueba de ello es la información publicada en la página oficial del Poder Judicial el día 29 de noviembre del 2012 que relata las actuaciones judiciales y policiales en el homicidio de una mujer en situación de violencia doméstica. De acuerdo a lo publicado, la mujer recurrió al servicio de justicia el 2 de julio, disponiéndose un retiro del hogar del agresor y prohibición de acercarse y comunicarse por 90 días. El 28 de agosto, cuando aún estaban vigentes las medidas, concurre nuevamente ante la sede policial denunciando una vez más a la pareja por amenazas, lo cual fuera comunicado a la sede judicial el día 13 de setiembre, 15 días después.

Recomendaciones

- I) Que se apruebe un nuevo Plan de Lucha contra la Violencia Doméstica que haga especial hincapié en la articulación intersectorial.
- II) Que el Estado Uruguayo instrumente mecanismos tendientes a que las personas responsables de aplicar los protocolos de actuación los cumplan y apliquen las sanciones correspondientes cuando se aparten de los mismos.

Aplicación de la norma vigente

Uruguay asumió la obligación de garantizar el acceso a la justicia mediante el diseño e implementación de un recurso judicial de naturaleza cautelar sencillo, rápido y accesible, capaz de funcionar como un remedio idóneo y efectivo, para la prevención, detección temprana, tratamiento y erradicación de situaciones de violencia contra las mujeres. A esta obligación se pretende dar cumplimiento parcial mediante la aprobación en 2002 de la Ley n.º 17514, atendiendo las situaciones de violencia familiar. Sin embargo, la aplicación de la norma se aparta frecuentemente de las previsiones.

Confrontación. El Artículo 18 de la Ley 17514 prohíbe la confrontación o comparecimiento

conjunto de la víctima y el agresor con carácter absoluto en víctimas niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, y relativo para la víctima adulta; es necesario: 1) se requiera la confrontación, y 2) se certifique con antelación que la víctima está en condiciones de realizarla.

Pese a la claridad de la norma que regula la excepcionalidad del instituto, la experiencia forense indica que la confrontación constituye una práctica común en nuestros Tribunales.

Resoluciones infundadas y simbólicas. Los Artículos 9 y 10 de la Ley n.º 17514 instituyeron medidas de protección como aquellas que deben decretarse de inmediato y en forma fundada toda vez que se acredite que un derecho intrínseco al ser humano se vea vulnerado o amenazado. Son medidas tendientes a la protección de la vida, la integridad física o emocional de la víctima, la libertad y seguridad personal, así como la asistencia económica e integridad patrimonial del núcleo familiar. La ley enuncia medidas y facultas al Tribunal a adoptar otras análogas.

Pronunciamientos infundados como «intímese a las partes a evitar conflictos», o «intímese a las partes a mantener la armonía familiar» constituyen una práctica forense generalizada y habitual que resulta inútil e insuficiente para la protección de la víctima y conceptualiza de manera errónea la violencia familiar, en el entendido de que refiere a un conflicto entre partes. Otra práctica extendida son las denominadas «medidas de protección recíprocas», bajo el imperio de las cuales el agresor recibe protección y la víctima restricciones o limitaciones a sus derechos, y viceversa. La reciprocidad torna a la práctica en francamente ilegítima, siendo en la actualidad uno de los obstáculos más serios para el goce del derecho de acceso a la justicia.

Incumplimiento a las medidas cautelares. El Artículo 11 párrafo segundo de la Ley n.º 17514 dispone: «Si las medidas dispuestas no se cumplen, el Juez ordenará el arresto del agresor por un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 21.3, 374.1, 374.2 y 374.4 del Código General del Proceso». Sin



perjuicio de ello, de oficio o a pedido de la víctima, debe el Tribunal imponer conminaciones de naturaleza personal, y puede imponer las de naturaleza pecuniaria, dando cuenta —además— a la sede con competencia en materia penal si se encuentra ante un hecho con apariencia delictiva.

La práctica forense revela que en situaciones de violación a las medidas cautelares se sustituye la aplicación de sanciones por el dictado de resoluciones tales como: «intímese al denunciado a cumplir con las medidas cautelares dispuestas» o «cúmplase con lo oportunamente dispuesto bajo apercibimiento». En aquellos casos en los cuales se noticia a la sede penal luego de múltiples denuncias de incumplimiento a la medida de prohibición de acercamiento se han dictado autos de procesamiento considerando la existencia de elementos de convicción suficientes para imputar la comisión de un delito de desacato, pero como medida sustitutiva a la prisión se decreta la prohibición de acercamiento a la víctima. Esto es, idéntica prohibición que ya incumplió y motivó la intervención penal.

Supervisor de las medidas. El Artículo 11 de la Ley 17514 obliga al Decisor/a en todos los casos a ordenar al Alguacil o a quien entienda conveniente la supervisión del cumplimiento de la medida adoptada. Esa orden y designación debe efectivizarse al tiempo de adopción de las medidas. Al tenor de la Ley, el supervisor cumplirá con la tarea a su cargo durante el lapso de diez días que debería mediar hasta la celebración de audiencia evaluatoria.

La elevada omisión de supervisión, sumada a la modalidad que adopta cuando se efectiviza, provoca que en la aplicación sea inexistente la figura del «supervisor» como auxiliar de la Justicia y en los términos que la ley lo prevé.

Indebida multiplicidad de procesos. En la práctica se ha detectado que ante situaciones de violencia hacia las mujeres y hacia niños, niñas y adolescentes que son parte de una misma familia se generan dos expedientes, uno por la Ley n.º 17514 y otro por el Código de la Niñez y la Adolescencia. La separación formal de una misma situación

determina decisiones aisladas que no dan una respuesta integral y en algunos casos contradictorias, dilata en el tiempo e ilegítimamente la protección debida a las personas cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados, y en ocasiones se las revictimiza. Por otro lado implica que varios magistrados/as estén interviniendo en la misma situación sin que exista una coordinación. La ilegitimidad de la práctica obedece, además, a la errónea postura que sostiene la inaplicabilidad de la Ley n.º 17514 a quienes tengan menos de dieciocho años de edad, posición que no resiste el menor análisis jurídico a la luz de la normativa.

Omisión de comunicación ante conductas con apariencia delictiva. El Art. 21 de la Ley n.º 17514 y el Art. 177 del Código Penal disponen la obligación de comunicar al Juez con competencia penal todo hecho con apariencia delictiva.

Sin embargo, hay hipótesis de hecho que no son valoradas en el campo sancionatorio y para las cuales la ley es utilizada como un escudo de invisibilización, dejando impunes algunas conductas delictivas por el solo hecho de sucederse en el ámbito doméstico. El abuso de firma en blanco, daño, violación de correspondencia escrita, interceptación de noticia telefónica, violación de domicilio, privación de libertad, amenazas, entre otros, se suceden a menudo en la ejecución de actos de violencia en los que interviene el juez con competencia en la ley n.º 17514 y de los que no se da cuenta a la sede con competencia en materia penal, omitiendo su obligación.

Modo de finalización de los asuntos. Los derechos humanos son universales, irrenunciables e interdependientes y en su mérito no pueden ser objeto de transacción o negociación alguna. La naturaleza de los derechos fundamentales es explícitamente reconocida en la Ley n.º 17514 y se destaca el artículo n.º 1 que establece su carácter de orden público.

Se ha detectado en la práctica forense el desconocimiento de la naturaleza de los derechos humanos de que se trata en casos en los que se resuelve el archivo de los asuntos en mérito a



que la denunciante levanta la denuncia, denunciante o denunciado no concurren a audiencia o, más grave aún, en casos en los que se arriba a transacciones. La hipótesis en que decisores/as homologuen acuerdos que refieren a derechos indisponibles, deriven a centros de mediación o archiven expedientes por la circunstancia de incomparecencia a audiencia constituye en todos los casos una vulneración a la naturaleza de los derechos garantizados por la normativa vigente y por tanto resulta indispensable que la Suprema Corte de Justicia revierta estas prácticas.

Petición de la sociedad civil. El 7 de junio de 2012 un total de 104 organizaciones sociales que trabajan en derechos humanos de las mujeres y niñas impetraron una Acción de Petición ante la Suprema Corte de Justicia como la máxima jerarquía del Poder Judicial del Estado Uruguayo solicitando se dictara una Acordada estableciendo que se debía erradicar del sistema de justicia nacional un cúmulo de prácticas ilegítimas y arbitrarias ejecutadas por los Jueces y Juezas en aplicación de la Ley N° 17524 (violencia doméstica). Dichas prácticas —algunas de las cuales son señaladas en el presente capítulo— afectan negativamente a las mujeres víctimas sobrevivientes que acuden al sistema para solicitar garantías a su seguridad y a su vida.

El día 26 de noviembre de 2012 la Suprema Corte de Justicia se pronunció amparando la Acción de Petición y aprobando la acordada n.º 7755, comunicada a todos los juzgados del país por Circular 158/2012, lo que tiene valor de obligación de naturaleza administrativa en el cumplimiento de la función jurisdiccional.

En los meses transcurridos, las organizaciones hemos detectado que, pese al pronunciamiento del máximo órgano del Poder Judicial, los Decisores/as continúan ejecutando aquellas prácticas de confrontación entre víctima y victimario, adoptando medidas de protección con carácter «recíproco», ordinarización del proceso cautelar, no dan cuenta a los juzgados con competencia penal en caso de incumplimiento a las medidas cautelares, se niegan a resolver la situación de los niños/as relativa a la tenencia, guarda y

pensiones alimenticias, no supervisan el cumplimiento de las medidas adoptadas, entre otras.

Recomendaciones

- I) Que el Poder Judicial garantice el estricto cumplimiento de la Ley n.º 17514 por parte de los Jueces y Juezas competentes en su aplicación.
- II) Que la Suprema Corte de Justicia establezca un mecanismo de estricto seguimiento a la Acordada n.º 7755 por parte de los Jueces/as que entienden en la aplicación de la Ley n.º 17514.
- III) Que la Suprema Corte de Justicia ejerza (de oficio, por simple noticia o denuncia formal) la potestad disciplinaria en todos aquellos casos en los cuales los servidores públicos cometan prácticas ilegítimas y discriminatorias que menoscaben los derechos de las mujeres víctimas sobrevivientes.

Armonización legislativa

Art. 2 literales a y b de CEDAW. Uruguay tiene una producción legislativa que da cuenta del intento de adecuar las normas internas a obligaciones asumidas en el ámbito internacional: la prohibición de discriminación y violación al principio de igualdad de trato y oportunidades en cualquier sector de la actividad laboral; el acompañamiento en la labor de parto; la incorporación al Código Penal del delito de violencia doméstica; la prevención, tratamiento y erradicación de la violencia doméstica que aplica en materia del derecho de familia; la participación equitativa en los órganos electivos nacionales y departamentales, así como en la dirección de los partidos políticos; el acoso sexual en los ámbitos laboral y educativo; el derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en los documentos identificatorios; igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres; la salud sexual y reproductiva; la trata, entre otros.

Sin embargo todos los esfuerzos normativos se erigen en leyes dispersas, que muchas veces no



armonizan entre sí ni con el sistema legal que las contiene y han sido redactadas en lenguaje género neutro. El derecho nacional mantiene estereotipos de género y carece de una definición de discriminación hacia las mujeres. El camino por el que ha optado Uruguay al tiempo de legislar invisibiliza el carácter estructural de la violencia de género.

Recomendación

Que el Estado Uruguayo promulgue una Ley Integral de violencia hacia las Mujeres que contemple el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación en los ámbitos público y privado: intrafamiliar, laboral, social, mediático, institucional, de salud, entre otros, afectando todas las áreas del derecho, penal, laboral, administrativo, civil y de familia, entre otras.

Art. 2 literal g de CEDAW. El deber de los Estados en materia de violencia hacia las mujeres no se circunscribe a prevenir y proteger, sino que también deben sancionar a los responsables. En relación al Código Penal y en particular a la eliminación de estereotipos de género que discriminan a las mujeres, Uruguay ha recibido reiteradas recomendaciones de organismos internacionales. En el último informe presentado a este mecanismo, el Estado Uruguayo informó: «En 2005, se crearon dos comisiones para la elaboración de las bases de reforma del Proceso Penal y del Código Penal. Ambos proyectos serán sometidos a consideración del Parlamento a la brevedad». ³¹ A la fecha dichos proyectos siguen a estudio del Poder Legislativo. En tanto, Uruguay es el segundo país de Latinoamérica con mayor tasa de mujeres muertas ocasionadas por su pareja o expareja, 1,04 cada 100 000 habitantes. ³²

El aumento de las denuncias por el delito de violencia doméstica no se ha traducido en un aumento en el procesamiento por el delito de

violencia doméstica. De acuerdo a datos del Instituto Técnico Forense, «en el período 2004-2010 existieron un total de 787 procesamientos por el delito de violencia doméstica, de los cuales 617 corresponden al interior del país (79 %) y 170 a Montevideo (21 %)». ³³ Si bien es sostenido que en muchos casos la sanción penal de la violencia doméstica se efectiviza a través de la tipificación de otros delitos, no existen datos estadísticos que permitan afirmarlo, dado que el único dato que se publica proactivamente por el Poder Judicial es cantidad de delitos de violencia doméstica tipificados, no así la incidencia de esta en otros delitos. El Código Penal uruguayo mantiene en el Capítulo X que el bien jurídico tutelado en los delitos sexuales son el honor y las buenas costumbres, contrariamente a la tendencia universal de proteger en estos casos la integridad sexual o la libertad sexual.

Recomendación

Que sea modificado de inmediato el Código Penal de manera de eliminar los estereotipos de género que discriminan a las mujeres, en particular en los delitos sexuales y adoptando tipos penales que pongan énfasis en la violencia que sufren las mujeres, como el femicidio.

Administración de justicia

Oficina Mujer. A partir del Primer Plan Nacional de Igualdades y Oportunidades varios organismos del Estado han incorporado en su estructura institucional un mecanismo que tiene como objetivo diseñar, implementar y evaluar las políticas de género que desarrollan. En este sentido cabe destacar la creación de la División de Políticas de Género dentro del Ministerio del Interior. En el caso del Poder Judicial, organismo rector de las políticas de justicia, se han creado comisiones o programas que no integran el organigrama del mismo. Estos programas tienen

31. Párrafo 25 del Informe de Uruguay al Examen Periódico Universal de 2009.

32. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe .

33. Provisión de información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial. Montevideo, noviembre de 2011, CAinfo y Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.



un carácter transitorio y no están dotados de las facultades ni las jerarquías necesarias para transversalizar la perspectiva de género en el sistema de Justicia.

Recomendación

Que el Estado uruguayo cree una Oficina o Departamento de Género dentro del organigrama de la Suprema Corte de Justicia que contribuya al mejoramiento de la prestación del servicio de justicia para las mujeres.

Producción de información. En la actualidad el Ministerio del Interior, el Poder Judicial, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Intendencia de Montevideo, el Ministerio de Salud Pública, la Administración Nacional de Educación cuentan con datos estadísticos en la temática. La creación del Sistema de Información de Género (SIG) del Instituto Nacional de las Mujeres es un importante avance.

Sin embargo un análisis de la información que producen estos organismos en materia de violencia doméstica realizado por el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual permitió observar varias debilidades. En particular en relación al sistema de justicia se destaca: «La información que actualmente genera el organismo pone énfasis en el desarrollo de los procesos y en la demanda de los servicios, y no en indicadores que permitan evaluar la respuesta dada por la justicia en términos de tutela de derechos.

En este sentido existen grandes vacíos de información, puesto que el registro de los datos que permiten extraer conclusiones en clave de protección de los derechos de las víctimas se produce —aun con deficiencias— únicamente para Montevideo, la capital del país. [...] Cabe destacar la existencia de importantes vacíos de información en lo que respecta a la intervención del Poder Judicial en la adopción de medidas cautelares, uno de los pilares de la ley n.º 17514. También es limitada la información que se produce y provee sobre la intervención del sistema

penal. No se prevén indicadores que permitan visualizar la incidencia de la violencia doméstica en otros delitos, ni las características de la violencia doméstica que se penaliza. Toda la información está centrada en el encausado y no en la víctima» (Informe sobre provisión de Información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil, por el Poder Judicial, CAInfo y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual).³⁴

Recomendación

Que el Estado uruguayo refuerce los recursos presupuestales y humanos a efectos de fortalecer las capacidades institucionales para la generación de estudios específicos sobre la intervención del Poder Judicial en los casos de violencia doméstica en clave de derechos humanos, así como mejorar la provisión de la información en cuanto a la calidad, volumen y actualización. En particular mejorar la información sobre las medidas de protección que se adoptan y las dificultades que se verifican para su cumplimiento, así como cuál es la respuesta de la justicia especializada y penal frente al incumplimiento de dichas medidas.

Amnistía Internacional Uruguay

Impunidad por violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado

En los últimos años, Uruguay ha adoptado algunas medidas para abordar la impunidad por delitos cometidos en el pasado (1973-1985). Sin embargo, el país debe superar todavía graves obstáculos para garantizar la justicia, la verdad y la reparación para las víctimas de tales delitos. Uno de estos obstáculos es la Ley 15848 (1986), de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (Ley de Caducidad), que protege al personal

34. Informe sobre provisión de información pública sobre violencia doméstica y maltrato infantil por el Poder Judicial, CAInfo y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.



policial y militar de procesamiento por violaciones de derechos humanos cometidas antes del 1.º de marzo de 1985.

En febrero de 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló que Uruguay era responsable de la desaparición forzada, en 1976, de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman y de la supresión y sustitución de la identidad de su hija, María Macarena Gelman García. La Corte ordenó a Uruguay llevar a cabo investigaciones para determinar el paradero de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman y poner a disposición de la justicia a los sospechosos de responsabilidad penal. La Corte afirmó además: «Dada su manifiesta incompatibilidad con la Convención Americana, las disposiciones de la Ley de Caducidad que impiden la investigación y sanción de graves violaciones de derechos humanos carecen de efectos jurídicos y, en consecuencia, no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos del presente caso y la identificación y el castigo de los responsables, ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de graves violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención Americana que puedan haber ocurrido en el Uruguay».³⁵

En octubre de 2011, un tribunal uruguayo falló que cinco oficiales militares, que ya cumplían penas de cárcel, debían ser procesados por el homicidio muy especialmente agravado de María Claudia García Iruretagoyena de Gelman. En marzo de 2012, el gobierno —en cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana— reconoció públicamente la responsabilidad formal del Estado en los hechos.

Amnistía Internacional considera motivo de preocupación asimismo el hecho de que, en los últimos años, los tribunales uruguayos hayan usado el delito de «secuestro» o de «raptó» y no «delitos de derecho internacional» para enjuiciar casos de desapariciones forzadas cometidas

35. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gelman v. Uruguay*, sentencia de 24 de febrero de 2011, párrafo 232.

en la década de 1970. Dado que los delitos de secuestro y raptó están sujetos a prescripción, existe un grave riesgo de que los autores de estos delitos no sean procesados, por lo que es importante que sean enjuiciados como delitos de derecho internacional, a los que no son aplicables las normas relativas a prescripción.

En mayo de 2011, la Suprema Corte falló que dos exoficiales militares no podían ser acusados formalmente de desaparición forzada porque este delito no se incorporó a la legislación nacional hasta 2006 y, según la Corte, no podía aplicarse con efectos retroactivos. En cambio, fueron declarados culpables de homicidio muy especialmente agravado —un delito común— en relación con la muerte de 28 personas y condenados a 25 años de prisión.³⁶

La interpretación por parte de los tribunales de la aplicabilidad de las normas relativas a la prescripción de delitos a casos de desapariciones forzadas fue impugnada por el Congreso en octubre de 2011 mediante la adopción de la Ley 18831. Esta ley establecía que los delitos cometidos en el período 1973-1985 eran crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay, y que no podía aplicarse ni declararse norma alguna relativa a prescripción ni otros instrumentos legales a estos delitos. En la práctica, la decisión del Congreso declaró nula y sin efecto la Ley de Caducidad.

Con anterioridad a esta medida, en junio de 2011, el presidente José Mujica había firmado un decreto por el que se revocaban las decisiones de anteriores presidentes, en virtud de la Ley de Caducidad, en relación con qué casos de presun-

36. Suprema Corte de Justicia, caso *Gavazzo Pereira, José Nino y Arab Fernández, José Ricardo, por 28 delitos de homicidio muy especialmente agravados, en reiteración real. Casación penal*, ficha 98-247/2006, 6 de mayo de 2011. Véase una sentencia semejante, de 26 de julio de 2011, en el caso *Silveira Quesada, Jorge Alberto - Ramas Pereira, Ernesto Avelino - Medina Blanco, Ricardo José - Vázquez Bisio, Gilberto Valentín - Maurente, Luis Alfredo - Sande Lima, José Felipe, veintiocho delitos de homicidio muy especialmente agravados en reiteración real*, ficha 2-43332/2005.



tas violaciones de derechos humanos podían ser investigados. El decreto suscitó esperanzas de que unos 80 casos pudieran ser reabiertos.

Aunque estas medidas, y en particular la adopción de la Ley 18831, fueron pasos cruciales para abordar la impunidad por delitos cometidos en el pasado, las esperanzas de víctimas y familiares se vieron frustradas cuando la Suprema Corte de Justicia anuló, el 23 de febrero de 2013, dos artículos claves de la Ley 18831 en una sentencia. El fallo de la Suprema Corte mantiene formalmente abierta la posibilidad de que los jueces investiguen y, de haber elementos de convicción suficientes, enjuicien a los sospechosos de responsabilidad penal en violaciones de derechos humanos. Sin embargo, basándose en lo que Amnistía Internacional considera una interpretación errónea del principio de legalidad por parte de la Suprema Corte, el fallo concluye que los gobiernos cívico-militares previos (1973-1985) no cometieron ningún crimen de lesa humanidad porque estos no fueron tipificados como delito en la legislación nacional hasta 2006 y, por consiguiente, están sujetos a prescripción. Amnistía Internacional considera motivo de preocupación el hecho de que, en la práctica, el fallo de la Suprema Corte restablece las disposiciones de la Ley de Caducidad y pone en peligro toda investigación criminal sobre violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen cívico-militar del pasado. El fallo contraviene también la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2011 (véase *supra*).

En mayo de 2013, como respuesta a la última sentencia de la Suprema Corte, el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU afirmó que Uruguay «debería asegurar que las desapariciones forzadas sean investigadas como tales y los responsables sancionados por este delito independientemente del tiempo transcurrido desde el inicio de la conducta delictiva».³⁷

37. Véase el comunicado de prensa de Amnistía Internacional *Uruguay: Fallo de la Suprema Corte ampara nuevamente la impunidad*, 25 de febrero de 2013 (<http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/uruguay-fallo>

Recomendaciones

- I) Abolir la Ley de Amnistía de 1986 (Ley 15848, de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado) y garantizar que los autores de delitos de derecho internacional comparecen ante la justicia.
- II) Garantizar que no se aplican amnistías, normas relativas a la prescripción de los delitos, principios de no retroactividad del derecho penal u otras medidas semejantes a los delitos de derecho internacional ni a las violaciones de derechos humanos cometidas durante el régimen cívico-militar del pasado (1973-1985) y que se cumple íntegramente y sin demora la sentencia dictada en 2011 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Condiciones en las cárceles

En los últimos años, las autoridades han tomado algunas medidas positivas para abordar las deficientes condiciones de vida en las cárceles, como el cierre de instalaciones en las que se daban condiciones de reclusión crueles e inhumanas —como «Las Latas», en el Penal de Libertad, donde se recluía a los presos en módulos metálicos— y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación.

Sin embargo, según informes, algunas cárceles siguen sin disponer de una atención de la salud y una higiene adecuadas, así como de acceso a agua potable y aire fresco. Las autoridades tampoco han abordado de manera efectiva los problemas de hacinamiento. En los últimos seis años (2006-2012), la población reclusa aumentó en aproximadamente un 40 por ciento. En octubre de 2012, el número de personas en prisión preventiva o cumpliendo penas de cárcel era de 9535, mientras que la capacidad total de las prisiones es de solo 7650 reclusos.³⁸ Los niveles más

de-la-suprema-corte-ampara-nuevamente-la-impunidad-2013-02-25».

38. Informe del relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura, conclusiones preliminares des-



elevados de hacinamiento se registran en instalaciones penitenciarias del interior del país.³⁹ Uno de los principales factores que contribuyen a la sobrepoblación en ciertas cárceles ha sido identificado como el uso excesivo de la prisión preventiva por parte de los jueces.⁴⁰

Entre 2006 y 2012, la población reclusa femenina pasó de 379 a 665 mujeres (un incremento del 75 por ciento). De acuerdo con un informe preliminar del relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura tras su visita a Uruguay en 2012, la mayoría de las mujeres encarceladas están en una situación de abandono social porque reciben menos visitas que los reclusos varones y se encuentran en una situación más vulnerable.⁴¹

Recomendaciones

- I) Cumplir en su integridad las recomendaciones formuladas por organismos nacionales e internacionales en cuanto a abordar el problema de hacinamiento en el sistema penitenciario y las deficientes condiciones de vida de los reclusos.
- II) Desarrollar planes específicos para apoyar a las mujeres presas para que estén menos aisladas y sean menos vulnerables.
- III) Implementar plenamente el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura, lo que debe incluir asegurar fondos, autonomía y recursos suficientes para el mecanismo y

elaborar un plan detallado para su implementación efectiva.

Derechos sexuales y reproductivos

El 18 de setiembre de 2012, el Congreso aprobó la Ley n.º 18987, que permite que las mujeres y niñas pongan fin a los embarazos no deseados durante las primeras 12 semanas de gestación. La ley establece un período de reflexión obligatorio de cinco días y un examen por un grupo de expertos cuando se solicite el aborto voluntario. El aborto sigue siendo delito después del primer trimestre a menos que el embarazo sea producto de violación, en cuyo caso el aborto es legal hasta la decimocuarta semana de gestación. La ley despenaliza también el aborto después del primer trimestre cuando el embarazo implique un grave riesgo para la salud de la mujer o cuando el feto no sobreviviría.

Aunque Amnistía Internacional reconoce que la Ley n.º 18987 es un paso adelante para poner fin a los abortos inseguros, los nuevos requisitos de obligado cumplimiento podrían convertirse en un obstáculo para acceder a un aborto legal en la práctica. Las mujeres y los grupos de derechos humanos han expresado su preocupación por la aparente escasez de profesionales para constituir equipos interdisciplinarios de expertos, tanto en Montevideo como en el interior. El elevado número de profesionales de la medicina que se han declarado objetores de conciencia —aproximadamente el 30 por ciento de los profesionales de la medicina registrados en el país, según información difundida por el Ministerio de Salud Pública— constituye otro desafío para las autoridades a la hora de garantizar abortos legales y seguros.⁴² Cuando un médico no quiere practicar un aborto legal debido a sus creencias, se remite a las mujeres y niñas embarazadas a otros hospitales o clínicas. A pesar de esta medida, se ha suscitado la preocupación de que no

pués de su visita a Uruguay, 2-6 de diciembre de 2012, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HR-Council/RegularSession/Session22/A.HRC.22.53.Add.3_ES.pdf.

39. Comisionado parlamentario para el Sistema Penitenciario, *Informe 2012*, p. 42.

40. Comisionado parlamentario para el Sistema Penitenciario, *Informe 2012*, p. 19.

41. Informe del relator especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura, conclusiones preliminares después de su visita a Uruguay, 2-6 de diciembre de 2012, párrafo 43.

42. *El Observador*, 26 de marzo de 2013 <<http://www.elobservador.com.uy/noticia/246829/segun-briozzo-se-realizan-en-uruguay-entre-300-y-400-abortos-legales-por-mes/>>.



se han asignado suficientes recursos para garantizar una respuesta rápida en este tipo de casos.

Recomendaciones

- I) Garantizar recursos adecuados para la implementación de la Ley 18987, para que las mujeres y niñas accedan a su derecho a un aborto seguro y legal.
- II) Garantizar que las autoridades de salud implantan un sistema de derivación efectivo y accesible en aquellos casos en que los profesionales de la salud, a causa de sus creencias, deseen evitar la práctica de servicios de aborto permitidos por la ley.
- III) Garantizar que no se penaliza a ninguna mujer que se someta a un aborto ni al personal que lo lleve a cabo.

Homicidios de mujeres transexuales

Amnistía Internacional considera motivo de preocupación la falta de justicia en casos recientes de homicidios de mujeres transexuales en Uruguay. Según la información oficial del Ministerio del Interior, entre 2011 y 2012 hubo cinco asesinatos de mujeres transexuales: tres de ellos en el departamento de Canelones y el departamento de Cerro Largo, y dos en la capital, Montevideo.⁴³ De acuerdo con la información recibida por Amnistía Internacional, solo el caso del departamento de Cerro Largo ha dado lugar al enjuiciamiento del autor de los hechos. Familiares y organizaciones locales han informado a Amnistía Internacional que las investi-

gaciones sobre los otros cuatro homicidios no registran avances.

Recomendaciones

- I) Llevar a cabo investigaciones independientes, imparciales y efectivas sobre los homicidios de mujeres transexuales en Uruguay, respetando su identidad y garantizando que los responsables comparecen ante la justicia.
- II) Garantizar que los delitos contra mujeres transexuales se investigan como crímenes de odio impulsados por la transfobia.
- III) Reunir datos e indicadores exhaustivos sobre actos de violencia perpetrados contra mujeres transexuales.
- IV) Garantizar la seguridad y el derecho a la vida de todas las personas en Uruguay, sean cuales sean su orientación o su identidad sexuales.

Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay (Ielsur)

Sistema penal y seguridad ciudadana

Nuestro país presenta serios problemas en relación al sistema penal, el alto número de presos sin condena y el aumento alarmante de personas privadas de libertad (una media de 800 nuevas personas ingresan anualmente a las cárceles uruguayas alcanzando la cifra de 10 000 presos en 2012, según datos del Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario). Esto sumado a los serios problemas estructurales de las condiciones de encierro (hacinamiento, ausencia de programas y proyectos, entre otros) es un ejemplo claro de las políticas desarrolladas durante años, que implicaron aumento de penas, creación de nuevos delitos e ineficientes políticas criminales para descomprimir el sistema. Uruguay debe reducir su sistema penal, reducir penas, promover penas alternativas a la prisión y diseñar políticas públicas que impacten favorablemente en los derechos de las personas privadas de libertad que estén dirigidas a la mayoría de

43. El 17 de setiembre de 2012, Amnistía Internacional solicitó información sobre las investigaciones de los homicidios a la oficina especializada de la policía para la investigación de asesinatos de mujeres transexuales (*Subcomisaría Andrea Aita sobre Asesinatos de Mujeres Trans y Estado de situación de las investigaciones*). El 24 de setiembre de 2012, Amnistía Internacional remitió una carta al Ministerio del Interior en relación con la solicitud dirigida a la policía. El 29 de enero de 2013, Amnistía Internacional recibió el expediente n.º 2012-4-4-000-4820.



la población carcelaria, pues el mero hecho de construir nuevas plazas no resuelve el problema de fondo.

Detenciones policiales

A Ielsur le preocupan particularmente los megaoperativos de saturación realizados durante esta administración. Se trata de intervenciones policiales sobre barrios pobres, que incluyen allanamientos y detenciones masivas. Han sido desarrollados con particular violencia y generado mayor estigmatización de los sectores más vulnerables de la población. Es preocupante la discrecionalidad policial al detener a las personas y en relación con el uso de la fuerza. Ielsur ha recibido testimonios y ha denunciado procedimientos en donde el uso de la fuerza por parte de funcionarios policiales ha sido desproporcionado, así como la arbitrariedad con la cual proceden a detener a las personas, que se realiza sin respetar el precepto constitucional de flagrancia y orden escrita de juez. Queremos dejar mención expresa de detenciones y malos tratos y tortura llevados adelante sobre personas menores de 18 años.

Finalmente queremos dejar expresa mención a la ley de procedimientos policiales, 18315, que habilita la detención por averiguaciones y vulnera groseramente los derechos y libertades civiles. La ley 18315, en la medida que rebaja garantías, se ha constituido en el marco legal de procedimientos policiales en los cuales se ambienta la vulneración de derechos.

Son preocupantes, asimismo, la lentitud y las casi inexistentes resoluciones de las investigaciones sobre maltrato y arbitrariedad policiales por parte de la Administración y el sistema judicial.

Administración de justicia

Los Tribunales de Justicia son el espacio institucional fundamental para la protección y garantía de los derechos establecidos en la Constitución y las leyes, así como en el derecho internacional de los derechos humanos a través de los instrumentos ratificados por el Estado, de manera que existe una relación directa entre la solidez del

sistema de justicia y la calidad de la democracia. Un Estado protector y promotor de los derechos humanos requiere por tanto de un Poder Judicial eficiente y dotado de los máximos recursos disponibles.

Recursos económicos pero también recursos humanos que aseguren que aquellos funcionarios encargados de dictar justicia posean la máxima capacitación y puedan ejercer sus cargos con el máximo de independencia política y técnica. Para ello, la Justicia debe ser independiente con respecto a los demás Poderes del Estado, pero debe también poseer internamente la capacidad de generar la independencia técnica de los magistrados y que esta coadyuve a la obtención de la máxima calidad posible en la jurisprudencia. En este sentido, decisiones poco transparentes o no debidamente fundamentadas en lo referido a los ascensos, traslados y sanciones de los jueces pueden significar una amenaza contra la autonomía técnica y moral de los jueces. Para evitarlo, es deseable entonces que las potestades constitucionales que posee hoy la Suprema Corte de Justicia estén acompañadas por procedimientos legales que otorguen transparencia a las decisiones referidas a la carrera judicial para que así la ciudadanía pueda controlar el debido funcionamiento del Poder Judicial, obligue a la rendición de cuentas por parte de sus autoridades y así se garantice el acceso de los mejores jueces a las altas magistraturas del sistema.

El régimen actual de traslados no cuenta con otra regulación legal que lo dispuesto en el art. 96 de la Ley Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales (Ley 15750), que establece que la Suprema Corte establecerá el orden de los traslados. De esta forma, los criterios empleados son de orden pragmático y su falta de debida fundamentación y transparencia propicia la sospecha de un sistema de ascensos o sanciones encubierto o, lo que es peor aún, la sospecha de concesiones otorgadas por presiones políticas o corporativas de distinto cuño. Por tanto, Ielsur entiende indispensable abrir un gran debate sobre qué Poder Judicial el país necesita y cómo asegurar que quienes desempeñen la función pública de dictar Justicia estén mejor preparados para ello y puedan



cumplir su función con las máximas garantías de imparcialidad e independencia, incluyendo las reformas constitucionales y legales que sean necesarias. Estas, además de reafirmar el derecho humano a una judicatura independiente, deberán propiciar la existencia de un procedimiento garantista que establezca criterios objetivos e imparciales para la selección, ascensos y traslados de jueces y proteja la carrera judicial sobre la base de las aptitudes éticas y profesionales, la especialización y la inamovilidad e incorporando el control ciudadano sobre los fundamentos de este tipo de decisiones.

Derechos del niño

Preocupa a nuestro Instituto la tendencia que estos últimos años ha vivido el país de culpar a los adolescentes de los problemas de inseguridad y que ha instaurado un escenario legislativo regresivo en materia de derechos y garantías en la justicia de adolescentes.

Referimos específicamente a la ley de procedimiento policial que en su art. 5 desmonta el sistema de garantías establecido por el Código de la Niñez y Adolescencia, pero así también la ley 18777 que penaliza nuevos delitos y aumenta el plazo de la detención preventiva de 60 a 90 días, la ley 18778 que crea un registro de antecedentes judiciales de los adolescentes, y la ley 19055 que agrava las penas para los adolescentes fijando un plazo mínimo de privación de libertad de 1 año, invirtiendo el sentido de la excepcionalidad de la privación de libertad en niños.

Además Ielsur solicita especialmente que esta revisión periódica llame la atención sobre el proceso de consulta popular que vivirá el país en el año 2014 para juzgar como adultos a los adolescentes de entre 16 y 18 años, cuestión que de prosperar pondría al país en un incumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Acceso a la información

Si bien la sanción de la ley 18381 promueve la transparencia de la función administrativa de los organismos públicos y contribuye a garanti-

zar el derecho de las personas al acceso a la información pública, los decretos n.ºs 5902 a 5909 del año 2012 del Ministerio del Interior clasifican como reservada información relevante para la investigación, prevención o no realización de violaciones de derechos humanos.

Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur

Manifestamos algunas preocupaciones en torno al tema discriminación, en particular respecto de las recomendaciones efectuadas a Uruguay luego de la primera ronda del Examen Periódico Universal, así como de las que surgen de la presentación de informes periódicos ante los órganos de supervisión de tratados de derechos humanos.

Señalamos con satisfacción que Uruguay ha hecho un esfuerzo importante para actualizar los informes ante los diferentes Comités. Esto ha permitido la realización de varias instancias de diálogo con las organizaciones de la sociedad civil local y permite ir caminando hacia la elaboración de una agenda en común sobre áreas de problemas en derechos humanos, así como registrar los avances que se han realizado en la materia.

No obstante ello, consideramos importante la segunda ronda del Examen Periódico Universal para poder superar aquellos problemas con más dificultades de avance, para lo cual resulta valiosa la cooperación internacional en derechos humanos.

1. Preocupación por algunos datos estadísticos que se conocen del Censo 2011-2012 sobre etnia/raza que puedan no ser suficientemente fieles a la realidad. En particular, las manifestaciones que han realizado algunas organizaciones de afrodescendientes, entre ellas Ruda y Chocolate,⁴⁴ respecto a las dificultades de obtener información en sectores y

44. Presentadas ante la II Asamblea Nacional de Derechos Humanos, mayo 2013.



zonas de la ciudad donde convive población en situación de vulnerabilidad. Destacan que hay una sobrerrepresentación de la población afrodescendiente en los sectores pobres y más vulnerables (i. e. niñez y adolescencia en conflicto con la ley, mortalidad infantil por pluralidad de causas) que no está siendo claramente identificada por las estadísticas, debido a las dificultades de acceso a los censistas y encuestadores.

Recomendación

Generar un espacio de diálogo sobre el tema estadístico con organizaciones de los derechos de las personas afrodescendientes, procurando una acción en conjunto para la revisión de los datos y estadísticas, así como la discusión epistemológica y metodológica respectiva.

2. En la sociedad uruguaya predominan diversas manifestaciones culturales que incluyen estereotipos discriminatorios desde el punto de vista del género, la raza/etnia, la situación de las niñas/os y adolescentes, extranjeros, adultos mayores, personas con discapacidad, así como otras formas de rechazo a la diversidad.

Durante una investigación realizada conjuntamente con el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y el Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur en 2011, se incluyó una consulta sobre cómo diferentes reparaciones públicas registraban mecanismos de queja y denuncia sobre discriminación de personas no nacionales. La respuesta fue unánime en torno a la ausencia de un procedimiento previsto a los efectos.

La persecución penal del delito de racismo y discriminación es insuficiente frente al fenómeno, ya que difícilmente se configuran las situaciones para su aplicación. En ese sentido, manifestamos la preocupación por la ausencia de una prohibición expresa del racismo en sus diversas manifestaciones (acorde con la recomendación n.º 9 del CERD

respecto a la modificación de la ley 17817), lo que permitiría abordar distintas formas de prevenir y reparar situaciones de discriminación, ampliando la posibilidad de sanciones disuasivas.

Aunque existen algunas sentencias innovadoras respecto al tema,⁴⁵ estas son extraordinarias, por lo cual convendría una adecuación normativa para incorporar conductas como el acoso moral en distintas instancias de la vida social (comprendiendo el *mobbing* y el *bullying*), así como la incorporación de medidas en el deporte, durante los espectáculos deportivos, en los medios de comunicación, etc., fundamentalmente contribuyendo a la desnaturalización de conductas reiteradas.

Recomendación

Adecuar la normativa nacional a la prevención, persecución y reparación del racismo y otras formas de discriminación, promoviendo soluciones alternativas que puedan generar cambios culturales, sea en el ámbito del trabajo, la educación o la vida social. Ratificar el Convenio n.º 169 de OIT sobre pueblos indígenas.

3. Las actividades tendientes a la aprobación de un primer Plan Nacional contra el Racismo y toda forma de Discriminación generaron importantes documentos y antecedentes, que luego quedaron inconclusos por dificultades que tuvieron que ver con algunos cuestionamientos sobre la legitimidad del proceso, así como con la ausencia de recursos adecuados y sostenidos.

No obstante ello, la importancia de políticas de Estado en la materia que puedan identificar obligaciones en diversas áreas del Estado, programas, actividades, recursos, responsables e indicadores exige retomar la tarea.

45. Sentencias de la justicia laboral, en aplicación del Convenio Internacional n.º 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), i.e. «M.P.G. c/ Eliskko SA despido abusivo», del 1.º de agosto de 2012, CADE 6686.



La Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación creada por la ley 17817 es un ámbito adecuado para liderar un plan futuro, pero para ello debiera dotarse de más recursos humanos y económicos, así como recurrir a la cooperación internacional.

ción, dotando para su liderazgo de las capacidades necesarias a la Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación, para que efectúe las coordinaciones necesarias con los ámbitos gubernamentales y no gubernamentales que puedan hacer su aporte a ello.

Recomendación

Desarrollar la construcción de un Plan Nacional contra el Racismo y toda forma de Discrimina-



Compiladora

Alejandra Umpiérrez es licenciada en Filosofía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República). Encargada del trabajo con organizaciones intergubernamentales de Amnistía Internacional Uruguay y coordinadora por la Fundación Friederich Ebert Uruguay (Fesur) del proceso de articulación entre organizaciones de la sociedad civil de Uruguay en el marco de la revisión de Uruguay ante la 18.ª Sesión del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |
Uruguay

Responsable:
Simone Reperger, representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay y directora del Proyecto Sindical en América Latina de la FES
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41
<http://www.fesur.org.uy> | fesur@fesur.org.uy

Corrección | María Lila Ltaif |
Diagramación | glyphosxp |
Depósito Legal | 362.612/13

Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectiva la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

La utilización comercial de los medios editados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) no está permitida sin su expresa autorización.

ISBN: 978-9974-7761-6-6