



Co-financiado por
UNIÓN EUROPEA



NACIONES UNIDAS
URUGUAY



NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

*América del Sur
Oficina Regional*

Proyecto
Sociedad civil promoviendo derechos humanos y
fortaleciendo la democracia

Informes de la sociedad civil en el marco del cuarto ciclo del
Examen Periódico Universal de Uruguay - 2024

Montevideo, noviembre de 2024.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Coalición conformada por la Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos (FAMIDESA) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR)

Introducción

1. **FAMIDESA** es la Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Fue miembro de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos, creada en enero de 1981 en Costa Rica e institucionalizada por el II Congreso realizado en Venezuela en noviembre del mismo año. Cuenta con personería jurídica acreditada ante el Ministerio de Educación y Cultura desde el 16 de diciembre del 2014. Su labor se centra en mantener viva la memoria de las personas detenidas desaparecidas durante el Terrorismo de Estado y reclamar por su búsqueda, coadyuva para identificar y juzgar a los responsables de las desapariciones y ejecuciones extrajudiciales, preservar la memoria histórica y asegurar garantías de no repetición.
2. **IELSUR** (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay) es una organización no gubernamental constituida en 1984 como iniciativa de un grupo de abogados que buscaron dar respuestas legales a las violaciones de los Derechos Humanos ocurridas durante el período del gobierno de facto. Con el advenimiento de la democracia y el surgimiento de nuevas realidades, IELSUR amplía y profundiza su práctica institucional, con el propósito de defender los Derechos Humanos aplicando los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.
3. Este informe es el resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG).
4. Las organizaciones expresan su satisfacción por los logros alcanzados por el Estado en varios aspectos y señalan otros sobre los que aún es necesario avanzar, a efectos de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.
5. En Uruguay las detenciones arbitrarias, torturas, ejecuciones extrajudiciales y las desapariciones forzadas en el marco del Terrorismo de Estado (13 de junio de 1968 - 28 de febrero de 1985) fueron una práctica sistemática liderada por las fuerzas de seguridad e inteligencia de la dictadura uruguaya, en el marco de la doctrina de seguridad nacionalⁱ que se desplegó a nivel trasnacional. Estas desapariciones forzadas fueron implementadas por la cooperación represiva entre fuerzas de seguridad estatal de los países del Cono Sur y, en particular, en el marco del llamado “Plan Cóndor”ⁱⁱⁱ. Las víctimas fueron “detenidas” sobre todo en Argentina, pero también en Bolivia, Brasil, Chile y Paraguay dentro de una política de “eliminación” y “neutralización” del llamado “enemigo interno”. Varias de ellas luego trasladadas a territorio uruguayo.
6. A pesar de que tras la recuperación del sistema democrático Uruguay ratificó todos los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el Estado mantiene una deuda histórica desde hace cinco décadas en la lucha contra la impunidadⁱⁱⁱ, siendo necesario que se investigue y se sancione a los responsables independientemente del tiempo transcurrido desde el inicio de la conducta delictiva^{iv}.
7. Durante el Terrorismo de Estado se cometieron graves violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales; al ser un delito permanente está exento de la aplicabilidad del principio de irretroactividad de la ley penal o de la prescripción^v.

8. Cabe recordar que, a la fecha de presentación de este informe, el Estado Uruguayo ha recibido en el plazo de diez años dos condenas en el ámbito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las que se lo responsabiliza por la violación de derechos humanos durante la última dictadura militar, así como por la falta de esclarecimiento y juzgamiento de los hechos involucrados. A pesar de ellos, los fallos en los casos *Gelman vs. Uruguay* y *Maidanik y otros vs. Uruguay* no han recibido cabal cumplimiento por parte del Estado.

Sobre memoria, verdad, justicia

9. La búsqueda e investigación sobre el paradero de las personas detenidas desaparecidas es una obligación irrenunciable del Estado. Uruguay no dio un ejercicio amplio de esclarecimiento y reconstrucción de la verdad de las violaciones de derechos humanos perpetradas en el período 1968-1985.
10. El derecho a la verdad es esencial para evitar en el futuro que tales crímenes se repitan. Conciérne también el conocimiento de las circunstancias en las que se produjo una desaparición forzada y las razones que llevaron a la perpetración de crímenes aberrantes. Esta obligación debe regirse de acuerdo con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada con un plan de búsqueda integral, claro, transparente, visible y coherente, garantizando una sólida estabilidad institucional^{vi}.
11. En abril de 1985 se votó en la Cámara de Representantes la conformación de una Comisión Investigadora Parlamentaria creada a los efectos de esclarecer la situación de las personas desaparecidas y de los hechos que la motivaron^{vii}. Los trabajos realizados versaron sobre la identificación de personas que se encontraban desaparecidas cuyos nombres fueron facilitados por sus familiares^{viii}.
12. Mediante la Resolución Presidencial N°858/000 de agosto de 2000 se conformó la Comisión para la Paz, con una integración plural, quien recibió, analizó y recopiló información sobre las desapariciones forzadas ocurridas durante el régimen de facto^{ix}. Su respuesta fue insuficiente.
13. En 2015 se creó el Grupo de Trabajo de Verdad y Justicia^x, cuyo propósito central fue el de investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado y dar seguimiento a las sentencias y resoluciones; su mandato culminó en 2019.
14. En setiembre de 2019, la Ley 19.822 designó a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo cómo rectora en la búsqueda^{xi}. No obstante, los avances son lentos^{xii} tanto por la pérdida o degradación de elementos de evidencia, así como la negativa de ex militares de alto rango de brindar información^{xiii}.
15. En este sentido, se observa con preocupación los lentos avances de las investigaciones y juicios en curso^{xiv} producto de la aplicación de la Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado, la falta de debida diligencia y la inobservancia de un plazo razonable en las actuaciones^{xv}.
16. El derecho a la verdad coaliga el conocer los progresos y resultados de una investigación, la suerte y las circunstancias de la desaparición, así como la identidad del autor/es de la

desaparición^{xvi}. Su naturaleza pluriofensiva requiere acciones para asegurar la efectiva búsqueda e investigación.

Recomendaciones

17. En vista de lo anterior, FAMIDES A e IEL SUR recomiendan al Estado uruguayo:
 - a) Adoptar e implementar una política pública en materia de búsqueda de las personas detenidas desaparecidas que vincule a todas las autoridades e instituciones;
 - b) Realizar todos los esfuerzos para determinar, de manera exhaustiva y diligente, la suerte y el paradero de todas las personas detenidas desaparecidas, contando con los recursos humanos, económicos técnicos y científicos adecuados y suficientes para llevar adelante sus mandatos de manera pronta y eficaz.
 - c) Aplicar políticas integrales para la conservación, análisis y divulgación de la información contenida en los archivos, previendo los recursos humanos y materiales necesarios para la evaluación de la información;
 - d) Garantizar el acceso a la información respetando el derecho al honor y a la intimidad de todas las personas, a tal fin se consideran datos sensibles de los testigos y víctimas;
 - e) Investigar y, en su caso, enjuiciar y sancionar los episodios de sustracción o destrucción de archivos u otra documentación relevante, así como de dilaciones o la obstrucción de las solicitudes de información y el suministro de información inexacta;
 - f) Afianzar la cooperación con otros Estados de la región para la búsqueda de personas desaparecidas en la “Operación Cóndor” así como para la identificación y restitución de sus restos.
 - g) Cumplir en su integridad y sin demora la sentencia en el caso Caso Gelman Vs. Uruguay del 2011 así como la del Caso Maidanik y otros Vs. Uruguay del 2021 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sobre memoria, reparación y garantía de no repetición

18. Mediante Ley N°18.596, aprobada en octubre de 2009^{xvii} el Estado Uruguayo reconoció su responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos cometidas entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985.
19. Dicha ley otorga a un grupo de víctimas una indemnización por única vez bajo el concepto de reparación y el derecho a recibir atención médica de forma gratuita.
20. A pesar de este avance, los requerimientos no se ajustan a los criterios de las normas internacionales en la materia: la carga de la prueba para demostrar las lesiones “gravísimas” recae sobre las víctimas, las personas han de escoger entre el cobro de la reparación o los derechos de pensión a los que se habrían hecho acreedoras en su calidad de trabajadoras/es, independientemente de su condición de víctimas. Adicionalmente, la normativa no incluye a niñas, niños y adolescentes como víctimas directas de violaciones a derechos humanos durante el período 1968-1985^{xviii}.
21. Por otra parte, la Ley 19.641^{xix} permite declarar o crear como de interés general Sitios de Memoria, lugares donde el Estado cometió violaciones a los derechos humanos o hubo

resistencia de individuos u organizaciones contra el uso terrorista e ilegítimo del poder Estatal; también en los lugares elegidos por la comunidad para homenajear a las víctimas y construir memoria colectiva. Se reconoce el desafío financiero y que, en muchos casos, la labor recae en las organizaciones sociales y de derechos humanos.

22. Oportunamente el Grupo de Trabajo, recomendó adoptar una política educativa de memoria sobre las graves violaciones a los derechos humanos que tuvieron lugar entre 1968 y 1985, incluidas las desapariciones forzadas^{xx}.

Recomendaciones

23. Teniendo en cuenta lo expuesto, FAMIDES A e IELSUR recomiendan al Estado uruguayo:
- a) Dar cumplimiento a la resolución N°751 del 6 de agosto de 2019 de la INDDHH que dispone: *“i. Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad, que incluya un pedido de disculpas por parte del Estado uruguayo a las personas que, siendo niñas, niños y adolescentes durante el período de facto, sufrieron graves vulneraciones a los derechos humanos por el accionar ilegítimo de agentes del Estado, reconociéndose asimismo que son víctimas directas del Terrorismo de Estado; ii. Incluir en el relato histórico nacional lo acontecido a niñas, niños y adolescentes víctimas del terrorismo de Estado, adoptando las medidas necesarias para investigar la verdad y difundirla; iii. Implementar las medidas administrativas necesarias para garantizar la prestación efectiva de la cobertura integral de salud prevista en la normativa legal y reglamentaria vigente para las personas comprendidas en la presente resolución, asegurándose que las mismas reciban las prestaciones en salud correspondientes en instituciones públicas o privadas del Sistema Nacional Integrado de Salud, en todo el territorio nacional. En relación al colectivo Memoria en Libertad se recomienda que, a la brevedad, un equipo técnico le ofrezca acompañamiento psicosocial, para colaborar con su proceso de fortalecimiento y desarrollo; iv. Aprobar una normativa legal que contemple la adecuada reparación integral para esta población, en cuyo anteproyecto participen directamente las personas comprendidas en la presente resolución. Donde se incluya un programa de indemnizaciones que, entre otros, habilite apoyos educativos y laborales.”^{xxi}*
 - b) Impulsar la modificación de la Ley 18.596 bajo el entendido que las reparaciones por violaciones de derechos humanos deben ser regidas por el principio pro-persona;
 - c) Adoptar una política de Estado que tome medidas eficaces para asegurar gestión, digitalización y acceso de archivos tanto en Uruguay como en el exterior resguardando el habeas data;
 - d) Destinar recursos suficientes para hacer efectivo el derecho a la reparación integral de todas las víctimas de desaparición forzada;
 - e) Trabajar en la señalización y construcción de Sitios y Espacios de Memoria en todo el territorio nacional, dotando de un presupuesto acorde a las necesidades de las comisiones.

Sobre el acceso a la justicia

24. La desaparición forzada coloca a la víctima en un estado de completa indefensión. El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en tiempo razonable, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. Si bien las reformas legislativas e institucionales de la última década han permitido algunos avances, las investigaciones y los juicios en curso se caracterizan por su extrema lentitud: la combinación de un marco legislativo deficiente, la existencia de una ley de amnistía y de una judicatura que no ha interpretado la ley a la luz del derecho internacional, ha mantenido un patrón de impunidad.^{xxii}
25. En Uruguay existieron varios períodos de actuación en la materia desde la recuperación democrática y, a pesar de las mejoras, en todos se presentan obstáculos para el acceso a la justicia por parte de víctimas y sus familiares.
26. El primero de estos periodos, a partir de diciembre de 1986, se caracterizó por la obstaculización de la búsqueda, y enjuiciamiento de los delitos y crímenes resultante de la Ley 15.848^{xxiii} de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado.
27. Luego, en noviembre de 2011, invocando el cumplimiento de la sentencia de la Corte IDH en el caso Gelman, el parlamento uruguayo aprobó la ley N°18.831. A partir de su artículo 3° se declaró que los delitos comprendidos en la ley de caducidad “son crímenes de lesa humanidad de conformidad con los tratados internacionales de los que la República es parte”. En virtud de esta disposición, los delitos comprendidos en la ley de caducidad se vuelven imprescriptibles, como ordenan las normas de fuente internacional ratificadas oportunamente por Uruguay.
28. Sin embargo, la ley citada fue y es tomada como herramienta por los perpetradores de violaciones a los derechos humanos para mantener al resguardo su impunidad por el mayor tiempo posible. La Suprema Corte de Justicia uruguaya ha realizado el control constitucional de esa disposición en más de 100 casos entre el año 2013 y la actualidad, fluctuando el resultado de estas en función de la integración de la corporación. Teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico uruguayo los procesos se suspenden una vez que se presenta un recurso de inconstitucionalidad por vía de excepción, la promoción de este recurso pasó a formar parte de la extendida práctica dilatoria de los indagados en los casos vinculados a la investigación de crímenes de lesa humanidad.
29. También a instancia del cumplimiento del fallo en el caso Gelman, en el año 2017 se creó la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad (Ley 19.550^{xxiv}). A partir de esto, se fortaleció la institucionalidad con un aumento de las partidas presupuestarias, redundando en más condenas y un avance de las causas que aún permanecen abiertas^{xxv}.
30. Sin embargo, si bien se ha imputado a represores, las imputaciones son de acuerdo al Código Penal uruguayo y no de acuerdo a los estándares internacionales sobre la materia. A vía de ejemplo se imputan homicidios en lugar de desapariciones forzadas, a pesar de la adopción por parte del Estado uruguayo del Estatuto de Roma mediante Ley N°18.206. De hecho, hasta la fecha, solo existe en Uruguay un caso con condenas por la comisión de este delito. Esto, sin lugar a dudas contribuye a la falta de comprensión no solo jurídica sino social de la magnitud de los crímenes cometidos.

31. Finalmente, y en atención a lo mencionado en el párrafo anterior, conviene en esta oportunidad señalar la preocupación de estas organizaciones por la presente tramitación de un proyecto de ley que busca la sustitución de penas privativas de libertad por régimen de prisión domiciliaria para procesados y condenados mayores de 65 años, lo que podría generar que la mayoría de los condenados por las conductas que nos atañen se vean beneficiados^{xxvi}. El proyecto excluye de este beneficio a quienes hayan cometido los crímenes que enlista el Estatuto de Roma, que, casualmente, son, en su enorme mayoría, ignorados por la justicia uruguaya.
32. Al respecto, el 16 de noviembre de 2021, cinco relatores para las Naciones Unidas expresaron al canciller uruguayo su preocupación por este proyecto indicando que el mismo es incompatible con las obligaciones internacionales de Uruguay en materia de derechos humanos dado que beneficiaría especialmente a decenas de procesados y condenados por delitos de lesa humanidad cometidos en la dictadura cívico-militar^{xxvii}.

Recomendaciones

Por lo expuesto anteriormente, FAMIDESA e IELSUR recomiendan al Estado uruguayo:

- a) Contar con recursos necesarios para recabar y procesar las pruebas, acceder plenamente a la documentación e información pertinente y llevar a cabo las actuaciones y averiguaciones esenciales para esclarecer lo sucedido a las personas desaparecidas y a las víctimas de ejecución extrajudicial.
- b) Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos humanos, o de sus familiares para conocer la verdad de lo sucedido e investigar, juzgar y, en su caso, sancionar a los eventuales responsables.
- c) Incorporar el enfoque de género especialmente en aquellos casos en los que las víctimas sean mujeres.
- d) Fortalecer el aparato de justicia a través de presupuesto, coordinación diseño institucional y formación permanente de las y los operadores de justicia para investigar de manera efectiva los crímenes de lesa humanidad.
- e) Garantizar que todos los casos de desaparición forzada que pudieran haber tenido lugar con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 18.026 y que no hubiesen cesado con posterioridad a la misma sean sustanciados con base en el delito de desaparición forzada.

ⁱ Sentencia de 24 de febrero de 2011, Caso Gelman Vs. Uruguay, Serie C No. 221, párr. 44. Ver igualmente, Sentencia de 15 de noviembre de 2021, caso Maidanik y otros Vs. Uruguay, Serie C No. 444, párrafo 31. Ver también Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 15.848, Tomo 1.

ⁱⁱ Informe de evaluación en cumplimiento de la Resolución "Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo" de la Cámara de Senadores de la República Oriental de Uruguay, de fecha 10 de febrero de 2021, III. CARACTERIZACIÓN DE LA DESAPARICIÓN FORZADA DE URUGUAYOS, Párr. 4.

ⁱⁱⁱ Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias al concluir la visita oficial a la República Oriental de Uruguay (7 al 14 de julio de 2022) Montevideo, 14 de julio de 2022.

^{iv} CED/C/URY/CO/1, párr. 14

^v Caso Gelman Vs. Uruguay. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013, Considerando 101. Ver también, Sentencia de 15 de noviembre de 2021, Caso Maidanik y Otros Vs. Uruguay, párr. 205.

^{vi} Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias al concluir la visita oficial a la República Oriental de Uruguay (7 al 14 de julio de 2022) Montevideo, 14 de julio de 2022.

-
- vii Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. XLII^a Legislatura. Primer Periodo Ordinario. 13^a Sesión. Número 1805, tomo 617, p. 63. Ver también: Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. XLII^a Legislatura. Primer Periodo Ordinario. 2^a Sesión. Número 1794, tomo 616. 20 de febrero de 1985, p. 80
- viii Informe Final Sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron de la Comisión Investigadora Parlamentaria de la Cámara de Representantes.
- ix Resolución Presidencial N°858/000, de 9 de agosto de 2000. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/858-2000>
- x Decreto 131/015. Creación del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/131-2015>
- xi Cometese al Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo la búsqueda de las personas detenidas y desaparecidas. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19822-2019>
- xii Hasta la fecha existen 32 identificaciones de las 197 personas detenidas desaparecidas: en Uruguay se hallaron 7 personas: 6 cuerpos completos y 1 cráneo. Se identificaron 6 de ellas mediante ADN. Uno de los restos óseos aún no tiene coincidencias concluyentes (Véase conferencia de prensa en <https://www.youtube.com/watch?v=ZufCT48aRs0> y <https://www.youtube.com/watch?v=CsUucozfyKM> -min 26:37 – 47:04); En Argentina se identificaron 22 personas, 3 utilizando ADN, 15 a través de huellas dactilares y 4 con ambos métodos; En Bolivia 1 persona; En Chile 1 persona mediante la técnica de ADN; En Paraguay 2 personas a través de la identificación de ADN.
- xiii Comité contra la Desaparición Forzada Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por Uruguay con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención, párr. 17. Ver igualmente Informe de evaluación en cumplimiento de la Resolución "Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo" de la Cámara de Senadores de la República Oriental de Uruguay, de fecha 10 de febrero de 2021.
- xiv Comité contra la Desaparición Forzada Observaciones finales sobre la información complementaria presentada por Uruguay con arreglo al artículo 29, párrafo 4, de la Convención.
- xv Sentencia de 15 de noviembre de 2021, Caso Maidanik y Otros Vs. Uruguay, párr. 126.
- xvi Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), "Comentario general sobre el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas", párr. 1, Doc. Cit.
- xvii Ley 18.596. Reparación a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado en el período comprendido entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18596-2009>
- xviii Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias al concluir la visita oficial a la República Oriental de Uruguay (7 al 14 de julio de 2022) Montevideo, 14 de julio de 2022
- xix Ley 19.64. Declaración y creación de sitios de memoria histórica del pasado reciente. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19641-2018>
- xx Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias al concluir la visita oficial a la República Oriental de Uruguay (7 al 14 de julio de 2022) Montevideo, 14 de julio de 2022
- xxi Resolución N° 751/019 de la Institución Nacional de Derechos Humanos con recomendaciones a Presidencia y GTVJ. Disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/resoluciones/resolucion-n-751019-recomendaciones-presidencia-gtvj>
- xxii Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias al concluir la visita oficial a la República Oriental de Uruguay (7 al 14 de julio de 2022) Montevideo, 14 de julio de 2022.
- xxiii Ley 15.848. Ley de Caducidad de Pretensión Punitiva del Estado. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15848-1986/1>
- xxiv Ley 19.550. Creación de Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19550-2017>
- xxv Sentencia de 15 de noviembre de 2021, Caso Maidanik y Otros Vs. Uruguay, VII FONDO, párr. 242.
- xxvi Por referencia al proceso remitirse a <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/151994>
- xxvii <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nnuu-advierte-proyecto-para-otorgar-prision-domiciliaria-violadores-ddhh-es>

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Comisión del Sitio de Memoria “300 Carlos”, Comisión por la Memoria de los Fusilados de Soca, Sitio de Memoria; Comisión del Sitio de Memoria Caserío de los Negros

Introducción

La Comisión del Sitio de Memoria “300 Carlos Infierno Grande”, la Comisión por la Memoria de los Fusilados de Soca. Sitio de Memoria y la Comisión del Sitio de Memoria Caserío de los Negros, presentan este informe al cuarto ciclo del Examen Periódico Universal de Uruguay.

1. La **Comisión del Sitio de Memoria “300 Carlos Infierno Grande”** se ocupa de difundir y promover la memoria sobre violaciones graves a los Derechos Humanos perpetradas por el Estado en el galpón N.º 4 predio del Servicio de Material y Armamento (SMA) y unidades militares vecinas, durante el terrorismo de estado. En ese lugar, de modo encubierto, se produjo, entre 1975 y 1977 aproximadamente, la detención, tortura y, en ocasiones, la muerte de un número de prisioneros políticos aún no conocido.

2. La **Comisión del Sitio de Memoria Caserío de los Negros**. El sitio de memoria fue creado para visibilizar y reflexionar en torno al rol de Montevideo en el comercio transatlántico de esclavizados durante el período colonial y, al mismo tiempo, conocer la historia social de la población afrodescendiente uruguaya, con altos índices de pobreza. El Caserío de los Negros fue un centro de encierro y curación de esclavizados africanos por donde circularon cerca de 70.000 personas entre 1787 y 1812.

3. La **Comisión por la Memoria de los Fusilados de Soca** tiene como objetivo recuperar, guardar y comunicar la memoria, la búsqueda de la verdad y el logro de la justicia por el fusilamiento de cinco uruguayos y uruguayas, tres estudiantes y dos obreros: Floreal García, Mirtha Yolanda Hernández, Graciela Martha Estefanell, María de los Ángeles Corbo y Héctor Daniel Brum. Este asesinato es un ejemplo de los crímenes de lesa humanidad no reconocidos como tales y cometidos durante el Terrorismo de Estado, en Uruguay.

4. Estas organizaciones de la sociedad civil trabajan sobre tres ejes: la memoria, la verdad y la justicia. Estos ejes son fundamentales para mejorar la convivencia entre los uruguayos y las uruguayas, porque la que existe actualmente está profundamente surcada por la tristeza, la desesperanza y el sufrimiento ante la impunidad que cubre y esconde todo lo ocurrido.

5. Este informe es el resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG).

6. Las organizaciones expresan su satisfacción por los logros alcanzados por el Estado en varios aspectos y señalan otros sobre los que aún es necesario avanzar, a efectos de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

**Sobre memoria, verdad, justicia, reparaciones y garantías de no repetición
(Recomendaciones 118.58, 118.60, 118.61, 118.62, 118.63, 118.64 y 118.65)**

7. Uruguay arribó a la reapertura democrática en 1985, tras la dictadura cívico-militar que comenzó con el golpe de Estado de 1973. Debido a los escasos avances en materia de justicia

transicional, el Estado ha sido reiteradamente observado por los sistemas internacional y nacional de protección de los derechos humanos, dado el incumplimiento de sus obligaciones en la materia.

8. Esto incluye dos sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (casos *Gelman vs Uruguay*, con Sentencia de fondo y reparaciones de fecha 24/02/2011 y *Maidanik y otros vs Uruguay*, con Sentencia de fondo de 15/11/2021) que condenan al Estado por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado y posteriores incumplimientos en las obligaciones de investigar y sancionar a los responsables de dichos crímenes, así como de reparar a sus víctimas. Ante esa sentencia, el Estado realizó un acto en el que reconoció su responsabilidad de los cinco asesinatos.

9. La sentencia de la Corte IDH en el caso *Gelman vs. Uruguay* incluye un conjunto de resoluciones referidas a la familia Gelman y otro, más amplio, que obliga al Estado a: i) garantizar que la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado no sea —en adelante— un obstáculo para investigar los hechos ocurridos ni para la identificación y, si procediera, la sanción a los responsables (punto resolutivo 11); ii) implementar, con la respectiva asignación presupuestaria, un programa permanente de derechos humanos dirigido a operadores del Ministerio Público y del Poder Judicial (punto resolutivo 15); iii) adoptar, en el plazo de dos años, medidas pertinentes para garantizar el acceso técnico y sistematizado a información acerca de las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura, que reposa en archivos estatales (punto resolutivo 16).

10. La Corte IDH emitió, el 19 de noviembre de 2020, la segunda Resolución de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia relativa al caso *Gelman vs. Uruguay*, que mantiene observaciones e indica que el Estado solamente ha dado cumplimiento parcial a dichas resoluciones. Resulta especialmente relevante señalar que en la Sentencia de fondo y reparaciones, el Estado ha sido compelido a presentar «[...] información detallada sobre cómo implementará un plan integral de desclasificación, sistematización y digitalización de archivos, el equipo humano que estará a cargo del mismo y el presupuesto con el que contará, debiendo informar un cronograma que detalle cuáles archivos son los que aún no se encuentran accesibles y en qué tiempo podrán ser incorporados en poder de la institución encargada de administrarlos». Sin embargo, a la fecha persisten las inexactitudes y dificultades de acceso a la información veraz sobre las violaciones a los derechos humanos perpetradas por militares y policías durante el período comprendido entre 1968 y 1985, porque hasta ahora guardan silencio o proporcionan informaciones falsas, además de que nunca fueron sancionados por ello.

11. A nivel del sistema internacional de derechos humanos, Uruguay ha recibido reiteradas observaciones y recomendaciones señalando que debe avanzar en sus políticas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, en relación con las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura cívico-militar (Comité contra la Tortura, 2022 y 2014; Examen Periódico Universal, 2019; CEDAW, 2016; Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, 2014; Comité de Derechos Humanos, 2013; Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, 2010).

12. “Los Fusilados de Soca”: Floreal García, Mirtha Yolanda Hernández, Graciela Martha Estefanell, María de los Ángeles Corbo (que estaba embarazada) y Héctor Daniel Brum fueron

víctimas del terrorismo de Estado. Este caso paradigmático es una referencia de la impunidad que impera en Uruguay.

13. El 8 de noviembre de 1974, represores argentinos y uruguayos los secuestraron en Buenos Aires y los llevaron a tres centros clandestinos de detención donde fueron torturados. En ese contexto, también se llevaron detenido a Amaral García, un niño de 3 años, hijo de Floreal García y Yolanda Hernández, quien vivió, hasta sus 14 años, apropiado por militares argentinos. Fue recuperado y devuelto a su familia uruguaya en 1985. Posteriormente, fueron trasladados al centro clandestino de detención y tortura la *Casona de Punta Gorda*, en Montevideo. Finalmente, el 20 de diciembre de 1974, fueron fusiladas por la espalda en una cuneta de una ruta secundaria de Capilla Cella, en Canelones.

14. Sus cuerpos acribillados, destrozados, semidesnudos y quemados por cigarrillos fueron entregados a sus familias en la morgue del cementerio de Soca, en Canelones. El médico presente había redactado el certificado de defunción, donde decía que la causa del deceso era por muerte natural.

15. A pesar de la gravedad de las situaciones denunciadas, la Suprema Corte de Justicia siguió discutiendo, caso a caso, si estos actos son crímenes de lesa humanidad o delitos ordinarios, sometidos al régimen común de prescripción. “La causa judicial donde se investigan los fusilamientos de Soca ha sufrido las mismas demoras, obstáculos y paralizaciones que han tenido otras causas. Esas y otras dificultades externas al trabajo judicial han derivado en que, durante años, décadas, todavía no se conozca la verdad de lo sucedido.” Dra. Mariana Mota.

16. La causa judicial iniciada en 1975 no tuvo movimiento bajo el gobierno cívico-militar. Posteriormente, a partir de 1986, quedó comprendida en la Ley N° 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, que impidió la investigación. En el año 2006, cuando se retomó la investigación, el expediente original había desaparecido, por lo que se debió iniciar una nueva investigación.

17. En diciembre de 2006, a pedido de la fiscal Ana Telechea, estos homicidios se agregaron a la causa contra el dictador Juan María Bordaberry.

18. Ante la ausencia de investigación por parte de la Justicia, la Comisión por la Memoria de los Fusilados de Soca se abocó a promover el avance de la causa judicial y que los responsables fueran identificados y juzgados. Entre las variadas actividades realizadas, se investigó. Es así que el lunes 24 de noviembre de 2014, nuestro compañero Federico López se entrevistó con Roberto Verdier, responsable de la policía técnica de Canelones y a quien se le encomendó la pericia técnica de los crímenes. Se lo ordenó el juez de Paz Ruben Rodríguez Estévez. Su testimonio y los croquis realizados por él, resultaron de fundamental importancia para determinar el lugar exacto del fusilamiento, que fue perpetrado con Sub fusil Star Z 63 y pistolas calibre 9 mm. Se conoció la cantidad de proyectiles y vainas encontrados y que los cuerpos estaban desnudos y semidesnudos. Otros testimonios recabados con vecinos afirmaban que habían escuchado tiros la madrugada en que ocurrieron los fusilamientos. Luego se encontró la carpeta técnica con todo el expediente, fotos

incluidas. En 2017 se hizo una investigación arqueológica en el lugar, encontrándose tres proyectiles más que ubicaron el lugar exacto de los fusilamientos.

19. Todo el material obtenido durante la investigación fue entregado a la justicia uruguaya, cuyo fallo se dictó en marzo de 2023, a 48 años y 3 meses de los fusilamientos. El Fiscal Dr Ricardo Perciballe pidió el procesamiento del militar retirado Ricardo Arab por cinco delitos de homicidio muy especialmente agravado, dos delitos de privación de libertad, un delito de abuso de autoridad y otro de supresión y suposición de estado civil. También fueron responsabilizados José Nino Gavazzo, Gilberto Vázquez y Manuel Cordero. Los dos primeros ya fallecidos y el tercero cursa su prisión en Argentina por otros delitos de lesa humanidad. Los cuatro represores eran agentes del SID (Servicio de Información de Defensa).

20. Aunque conocer la verdad resulte brutalmente doloroso y triste y se diga que la justicia tardía no es justicia, la Comisión por la Memoria de los Fusilados de Soca logró obtener el relato de la verdad y romper la impunidad. El trabajo de investigación realizado ha sido publicado¹.

Recomendaciones

21. Recientemente, el Comité contra la Tortura, en sus Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Uruguay (Sesión 1909^a, 12 de mayo de 2022) señaló que el Estado debe redoblar sus esfuerzos para investigar las denuncias de tortura cometidas entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985, asegurar que ninguna violación grave de derechos humanos quede impune y asegurar que estos actos no estén sujetos a prescripción, amnistía e inmunidades, que las penas de prisión impuestas a los autores de las violaciones graves de derechos humanos sean proporcionales a la gravedad de los hechos y efectivamente cumplidas en los centros penitenciarios, y proporcionar reparación adecuada a quienes sufrieron violaciones graves de derechos humanos en dicho período. Sin embargo, cada vez son más los detenidos que cometieron crímenes durante el terrorismo de estado, a quienes se les otorga la prisión domiciliaria.

22. La búsqueda de las 192 personas detenidas desaparecidas entre 1973 y 1985, que aún no han sido encontradas, lleva cinco décadas. A la fecha se han encontrado e identificado los restos de solo cinco personas: Ubagesner Chávez Sosa, militante comunista, detenido en Montevideo el 28/05/1976, cuyos restos, hallados en una unidad de la Fuerza Aérea, fueron identificados el 24/01/2006; Fernando Miranda, militante comunista, detenido en Montevideo el 30/11/1975, cuyos restos recuperados en el ex Batallón 13 de Infantería, fueron identificados el 01/03/2006; Julio Castro, militante del Grupo de Independientes del Frente Amplio, detenido en Montevideo el 01/08/1977, cuyos restos recuperados en el Batallón 14 de Paracaidistas, fueron identificados el 01/12/2011; Ricardo Blanco Valiente, militante del Partido Comunista Revolucionario (PCR), detenido en Montevideo el 15/01/1978, cuyos restos recuperados en el Batallón 14 de Paracaidistas, fueron identificados el 17/04/2012; Eduardo Bleier Horovitz, detenido en Montevideo, en el 19/10/1975, cuyos restos fueron hallados el 28/08/2019 en el Batallón 13 de Infantería.

¹ <https://sitiosdememoria.uy/recurso/3923>

23. En los primeros días de junio de 2023, en el Batallón de Infantería N° 14, unidad del ejército uruguayo que funcionó como centro de detención y tortura, se encontraron los restos de una mujer, pero aún no pudo ser identificada. Dichos restos estaban muy cerca de los que habían sido encontrados, hace 10 años, en el mismo predio.

24. Los hallazgos de Eduardo Bleier y Fernando Miranda están relacionados con el “Centro Clandestino de Detención y Tortura 300 Carlos”, que formó parte del circuito “circuito OCOA²” durante el terrorismo de Estado. En ese lugar desaparecieron los militantes Carlos Arévalo, Eduardo Bleier, Juan Manuel Brieba, Julio Correa, Julio Escudero, Fernando Miranda, Otermin Montes de Oca y Elena Quinteros. No se ha verificado ningún avance hacia la verdad y la justicia de lo que ocurrió.

25. Pasaron casi 20 años entre la reapertura democrática, y el hallazgo del primer cuerpo. Para los restantes casos la búsqueda sigue el proceso azaroso de pistas confusas —incluso falsas— a lo que se suma el silencio expreso de los militares. Hay retenida información útil a la búsqueda, tanto entre miembros de la oficialidad como del personal subalterno de la época, que el Ministerio de Defensa Nacional no ha investigado ni ha intentado ubicar. Tampoco ha dado acceso irrestricto a sus archivos ni ha dado a conocer la magnitud del repositorio. Esto es claramente un obstáculo en el proceso hacia la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición de los crímenes de lesa humanidad cometidos durante el terrorismo de Estado.

26. Tanto los restos hallados e identificados, como las pistas sobre posibles enterramientos clandestinos coinciden con su localización en terrenos militares.

27. A la fecha, la Justicia ha enjuiciado sólo a unos pocos responsables de delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura cívico-militar. En la mayoría de dichos casos, los crímenes cometidos han sido tipificados como delitos comunes excluyendo su categorización de crímenes contra la humanidad. Además, los responsables que están privados de libertad lo están en un régimen excepcional respecto del resto de la población penitenciaria (una cárcel ubicada dentro de un cuartel militar).

28. En 2021, comenzó a tratarse una iniciativa parlamentaria presentada por el partido político Cabildo Abierto, integrante de la actual coalición de gobierno (cuyo líder es el ex Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas en el período 2015-2019), con el objetivo de sustituir la pena de reclusión carcelaria por la prisión domiciliaria, a personas mayores de 65 años. La referida iniciativa se encuentra claramente dirigida a beneficiar a las personas responsables de delitos de lesa humanidad, actualmente encarceladas. Al respecto, los Relatores de ONU sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas señalaron, en una carta conjunta dirigida al gobierno uruguayo, que la iniciativa es incompatible con las obligaciones internacionales que asumió el país en materia de derechos humanos y que los estándares internacionales prohíben la aplicación

² Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas

de perdones o beneficios de ejecución de la pena a los responsables de violaciones graves de derechos humanos.

29. En los 17 años transcurridos desde que se comenzó a investigar el asunto, se percibe la falta de continuidad y articulación en las estrategias desplegadas por el Estado en sus distintos gobiernos. Cada administración ha implementado distintas modalidades de abordaje y ámbitos de trabajo, que no articulan integralmente con los desarrollados en gobiernos anteriores.

30. El Estado no ha desarrollado ningún sistema de incentivos para obtener información veraz para el esclarecimiento de los crímenes de lesa humanidad: no hay mecanismos de recompensa para quienes aporten información, ni de sanción para quienes mantienen el pacto de silencio. Al respecto, los militares enjuiciados como responsables por delitos de lesa humanidad siguen cobrando la jubilación correspondiente a su función militar; no se ha investigado los crímenes económicos para determinar si existió enriquecimiento ilícito ni sobre el destino de los fondos vinculados en tales delitos.

31. La Ley N° 19.822 le asignó a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) la búsqueda de las personas detenidas y desaparecidas en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 al 26 de junio de 1973 y durante el terrorismo de Estado, entre el 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985.

32. En las causas judiciales hay información relevante contenida en los voluminosos expedientes. Sin embargo, para su estudio minucioso resulta imprescindible la dotación de personal calificado y rentado específicamente para el desarrollo de tal tarea. Solo de esta forma podrá encontrarse la información pertinente para luego entrecruzarla de forma eficiente, con las otras fuentes, referencias y datos que maneja, por ejemplo, la INDDHH.

33. A 20 años de iniciado el proceso de búsqueda por parte del Estado, sus resultados no son proporcionales al número de personas desaparecidas, ni al tiempo que se ha dedicado a la investigación. Esto debido a que la información recabada por el Estado, principalmente a través de sus agencias, no ha llegado de modo sistemático, ni es precisa y de calidad.

34. La sociedad civil señala que el Estado uruguayo está incumpliendo obligaciones emergentes de las normas internacionales que obligan a esclarecer el destino de las personas detenidas desaparecidas.

Recomendación

35. El Estado uruguayo debe:

- a) teniendo en cuenta la necesidad evidente de celeridad en las actuaciones dirigidas a investigar y sancionar graves violaciones a derechos humanos cometidas durante el terrorismo de estado, adoptar las acciones legislativas, administrativas, financieras, presupuestarias y de cualquier otra índole, para fortalecer la capacidad de actuación de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad
- b) Diseñar una política de estado enfocada a la búsqueda de las personas detenidas desaparecida;

- c) reforzar la tarea encomendada a la INDDHH sobre la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas;
- d) asegurar el refuerzo presupuestal necesario para la tarea;
- e) diseñar líneas estratégicas que faciliten y habiliten el acceso de especialistas a los expedientes judiciales de las causas y a los archivos, con el fin de hallar información relevante a las búsquedas, referencias sobre probables lugares vinculados con enterramientos, así como víctimas y nombres de personas relacionadas.

36. Últimamente, el negacionismo crece entre voceros del gobierno, incluidos ministros, senadores y diputados. El negacionismo no proviene del desconocimiento o la falta de información acerca de los hechos negados, sino que se trata de una mirada sobre dichos hechos, una forma de revisionismo histórico que relativiza los crímenes del terrorismo de Estado.
37. En el mes de agosto de 2023, el Parlamento votó una ley de “Reparación a víctimas de la guerrilla” en la que se equipara el accionar ilegítimo del Estado con las acciones de los grupos guerrilleros.
38. Esta iniciativa implica la negación del terrorismo de estado antes y durante la dictadura, la reactivación de antagonismos del pasado que amenazan la convivencia democrática y la destrucción de todo intento de entender lo ocurrido en el pasado reciente. Pues, al polarizar el debate se obstruye toda aproximación de objetividad y toda posibilidad de análisis: el pasado reciente aparece teñido por una supuesta división en “dos partes”, tesis que ningún historiador ni analista político sostiene con seriedad.
39. En ese sentido, el entonces senador de Cabildo Abierto, Raúl Lozano, criticó los fallos de la justicia que condenaron a militares añosos a prisión, interpretando que implicaba “martirizarlos” y que habían sido condenados por “supuestos delitos” y con “pruebas dudosas”. Las autoridades nunca lo convocaron para que diera cuenta de sus dichos.
40. Por su lado, el Ministerio de Defensa Nacional, sin negar expresamente los hechos ocurridos en el “Centro clandestino de detención 300 Carlos”, se resiste a entregar dicho espacio, declarado “Sitio de Memoria” (Ley N°19641/18), para difusión y promoción de los derechos humanos. Tampoco ha desarrollado políticas de investigación y búsqueda ordenada y metódica de información en los archivos clandestinos, ocultos en repositorios de las Fuerzas Armadas.
41. Un grupo de familiares y amigos de represores presos en la cárcel de Domingo Arena, fue recibido por el Presidente Lacalle Pou en su residencia. Estos ciudadanos cuestionan los fallos de la justicia y se dicen “familiares de presos políticos” en clara afrenta a quienes sufrieron terrorismo el terrorismo de Estado. El discurso negacionista se acerca peligrosamente al discurso de los derechos humanos, pero con el fin de utilizarlo como una estrategia.

Recomendaciones

42. Teniendo en cuenta lo anterior, el Estado uruguayo debe expresar de manera contundente su posición respecto a los hechos sucedidos durante el terrorismo de Estado, reconociendo públicamente su responsabilidad por la violación de derechos humanos.

Sobre la trata de personas en Uruguay

(Recomendaciones 118.70, 118.71, 118.72, 118.73, 118.74, 118.75, 118.76, 118.77, 118.78, 118.79, 118.80, 118.81, 118.82)

43. El sistema internacional de protección de los derechos humanos, a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ha señalado que Uruguay es un país de tránsito y destino de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas³.
44. Actualmente, casos de explotación sexual denunciados en [Artigas](#), [Treinta y Tres](#), [entre otros](#), involucran niñas, adolescentes y funcionarios del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Al mismo tiempo, en la prensa se señala la posible existencia de una red de trata interna, donde se trasladan menores desde departamentos como Treinta y Tres, a Cerro Largo, Rocha y Maldonado.
45. El Estado no presta la debida atención al pasado esclavista del Uruguay, con el cual mantiene una deuda desde el punto de vista de la contribución de las comunidades afro al desarrollo y crecimiento del país.
46. Se genera un espacio de reflexión entorno a los DD.HH y la trata de personas, implatando en sus raíces sociohistóricas, de utilidad para abordar los problemas actuales vinculados a la trata de personas en Uruguay.

Recomendaciones

47. El Estado debe generar las condiciones para visibilizar y pone en valor el Museo de sitio del Caserío de los Negros en relación con la protección de los derechos humanos y la trata de personas. En tanto, el Caserío de la Real Compañía de Filipinas es la prueba material de las acciones del Estado colonial en la violación de los DD.HH en el pasado. Pero mantiene una continuidad con el surgimiento del Estado nacional, donde la población afro es sometida a nuevos mecanismos de discriminación y de exclusión.

³ Recopilación sobre el Uruguay. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas, 32º período de sesiones, 21 de enero a 1 de febrero de 2019.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Colectivo Memoria en Libertad

Introducción

1. Este informe es presentado por el Colectivo Memoria en Libertad, conformado por quienes fuimos niños, niñas y adolescentes víctimas directas de terrorismo de Estado en Uruguay, durante el período 1968-1985, según lo establece la ley 18.596¹.

2. El informe trata sobre la falta de reconocimiento y reparación por parte del Estado uruguayo, hacia quienes fuimos niños, niñas y adolescentes durante la última dictadura y sufrimos graves vulneraciones a nuestros derechos humanos en nuestras infancias, lo que nos ha dejado múltiples secuelas hasta hoy. Este informe pone énfasis en el seguimiento de las recomendaciones² formuladas al Uruguay en ocasión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU).

3. El informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), con el apoyo de la Unión Europea y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en América del Sur, a través del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

4. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a concretar medidas efectivas para el reconocimiento y la reparación de quienes siendo niños, niñas y adolescentes sufrimos las vulneraciones de agentes del Estado, siendo objeto de ataque específico por parte de estos, por ser hijos de quienes fueron perseguidos, militantes sindicales, sociales, estudiantiles y políticos, en el marco del Plan Cóndor que azotó América Latina hace 50 años.

Medidas de reparación en relación con las graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante el período 1968-1985. El caso del Colectivo Memoria en Libertad.

5. Las leyes de reparación existentes en el país no incluyen a las niñas, niños y adolescentes como víctimas directas afectadas en sus derechos humanos durante la actuación ilegítima del Estado en la dictadura, exceptuando la ley N° 18.596 art. 11. Esta considera excepcionalmente las siguientes situaciones: i) *Las víctimas que siendo niños o niñas hayan permanecido desaparecidas por más de treinta de días; ii) Las víctimas, que habiendo nacido durante la privación de libertad de su madre, o que iii) siendo niños o niñas hayan permanecido detenidas con su madre o padre por un lapso mayor a 180 días (...).*

¹<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18596-2009>

El artículo 1 de la ley expresa: Art. 1 “*Reconócese el quebrantamiento del Estado de Derecho que impidiera el ejercicio de derechos fundamentales a las personas, en violación a los Derechos Humanos o a las normas del Derecho Internacional Humanitario, en el período comprendido desde el 27 de junio de 1973 hasta el 28 de febrero de 1985*”.

² A/HRC/41/8.

6. Al respecto la Resolución 751/2019³ de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo recomendó al Estado uruguayo en 2019: *“I) Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad, que incluya un pedido de disculpas por parte del Estado uruguayo a las personas que siendo niñas, niños y adolescentes durante el período de facto, sufrieron graves vulneraciones a los derechos humanos por el accionar ilegítimo de agentes del Estado, reconociéndose asimismo que son víctimas directas del Terrorismo de Estado. II) Incluir en el relato histórico nacional lo acontecido a niñas, niños y adolescentes víctimas del terrorismo de Estado, adoptando las medidas necesarias para investigar la verdad y difundirla. III) Implementar las medidas administrativas necesarias para garantizar la prestación efectiva de la cobertura integral de salud prevista en la normativa legal y reglamentaria vigente para las personas comprendidas en la presente resolución, asegurándose que las mismas reciban las prestaciones en salud correspondientes en instituciones públicas o privadas del Sistema Nacional Integrado de Salud, en todo el territorio nacional. En relación al colectivo Memoria en Libertad se recomienda que, a la brevedad, un equipo técnico le ofrezca acompañamiento psicosocial, para colaborar con su proceso de fortalecimiento y desarrollo. IV) Aprobar una normativa legal que contemple la adecuada reparación integral para esta población, en cuyo anteproyecto participen directamente las personas comprendidas en la presente resolución. Donde se incluya un programa de indemnizaciones que, entre otros, habilite apoyos educativos y laborales.”*

7. A pesar de haber transcurrido cuatro años de estas recomendaciones, el Estado uruguayo aún no ha dado respuesta ni a la Institución Nacional de Derechos Humanos ni al grupo de Niños, Niñas y Adolescentes afectados por actos ilegítimos del Estado.

8. Ante la presentación de un informe Alternativo al Comité contra la Tortura de ONU en el marco del 73 período de sesiones, en la reunión de fecha 12 de mayo de 2022 éste le recordó al Estado uruguayo su obligación, en virtud del artículo 14 de la Convención, de garantizar a las víctimas de tortura una reparación y el derecho a una indemnización justa y adecuada. Dice el documento: *El Estado parte debe: a) Velar por que todas las víctimas de torturas y malos tratos cometidos en territorios bajo su jurisdicción obtengan una reparación que incluya el derecho a una indemnización justa y adecuada exigible ante los tribunales, medidas de restitución y satisfacción, así como los medios para una rehabilitación lo más completa posible, y medidas de no repetición...”* (párrafo 33/ap. c)⁴. Esta reparación debe ser integral: simbólica, económica y debe incluir atención integral en salud (social, médica y psicológica).

9. Oportunamente, Memoria en Libertad se reúne con el Grupo de Trabajo para las Desapariciones Forzadas de ONU que visitó Uruguay el 14/7/2022, a quien entrega la recomendación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

³<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/Resoluci%C3%B3n-751-2019-023-19%20%281%29.pdf>

⁴ CAT/C/URY/4.

Nº 751/2019, solicitando se dejara en su informe final de la visita, una recomendación al Estado. El Grupo de Trabajo señaló su preocupación por que las normativas uruguayas no incluyen entre las víctimas directas del terrorismo de Estado a niñas, niños y adolescentes. Instó al Estado uruguayo a cumplir con la recomendación que realizó la Institución Nacional de Derechos Humanos en 2019. Afirma el documento: “54. *Preocupa que las leyes de reparación no incluyen a niñas, niños y adolescentes como víctimas directas de violaciones a los derechos humanos durante el período comprendido entre 1968 y 1985. Se trata de miles de personas que, siendo menores de edad, sufrieron vulneraciones por parte del Estado, incluida la persecución, el allanamiento, la detención junto con sus padres, el exilio, el nacimiento en cautiverio, la discriminación o el desprestigio en las escuelas y/o la pérdida de la condición de estudiante, experiencias traumatizantes en cárceles, en el contexto de visitas a centros de reclusión por largos períodos, y desapariciones forzadas.* 55. *Tras la apertura a la democracia, prevaleció una visión adulto-céntrica y patriarcal, y no fue sino hasta años más tarde que se comenzó a hablar de las violaciones de derechos humanos cometidas contra las mujeres y, finalmente, contra los “hijos” de los presos políticos. Sin embargo, este grupo incluiría en realidad a hijos, nietos y sobrinos como víctimas en sí mismas.* 56. *El 6 de agosto de 2019, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo emitió la resolución núm. 751 que recomienda reconocer a quienes fueron víctimas directas del terrorismo de Estado siendo niñas, niños y adolescentes.*”⁵

10. El Colectivo se presenta con un informe Alternativo al Comité por los Derechos Humanos de ONU, solicitando una recomendación, para nuestro reconocimiento como víctimas. Ante la 135 sesión del Comité de los DDHH de ONU el 27/7/2022 manifestó su preocupación por los incumplimientos y en ese sentido recomendó al Estado uruguayo hacer efectiva la reparación integral de todas las víctimas y sus familiares y recomendó: “c) *Se haga efectivo el derecho a la reparación integral de todas las víctimas, incluyendo los familiares de las víctimas.*”⁶

11. Señalamos que en el 32 período de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) de 2019, en lo referido a la recopilación sobre Uruguay por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de conformidad con el párrafo 20 (A/HRC/WG.6/32/URY/2), se reconocen los avances realizados por el Estado en reparar a las víctimas: “...*al tiempo que reconocieron los esfuerzos encaminados a abordar la impunidad y la reparación de las víctimas en relaciones a las violaciones de los derechos humanos cometidos entre 1973 y 1985...*”⁷

Asimismo, en lo referente al capítulo “*Memoria, Verdad, Justicia, Reparación, Desapariciones Forzadas*”, el Estado de Cuba señala al respecto en el punto 118.58: “*Proseguir con los esfuerzos por aplicar la política de verdad, justicia, reparaciones y*

⁵A/HRC/54/22/Add.1

⁶CCPR/C/URY/CO/6

⁷A/HRC/WG.6/32/URY/2

garantías de no repetición, en relación con las vulneraciones de los derechos humanos cometidas durante las dictaduras”⁸

12. El Estado uruguayo presenta un informe de medio camino, coordinado por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Humanitario del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), en el marco del Mecanismo Nacional de Elaboración de Informes y Seguimiento de Recomendaciones, donde hace referencia al estado de las recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) a Uruguay, durante la quinta sesión del 32° período, el 25 de enero de 2019.

13. Sobre las recomendaciones 118.58 a 118.65 el Estado señaló: *“En materia reparatoria corresponde mencionar que las Comisiones Especiales establecidas por las leyes N° 18.033 y N° 18.596 han funcionado, sin perjuicio de las debilidades que han sido señaladas en informes de la INDDHH, en cuanto a que no garantizan una reparación integral in totum a las víctimas y en cuanto a los diferentes presupuestos de amparo establecidos en las normas citadas, las que ameritarían ser compatibilizadas. Adicionalmente, la ley N° 19.859, de 23 de diciembre de 2019, declaró, por vía interpretativa, comprendidas a las personas beneficiarias del artículo 10 de la ley N° 18.596 y la ley N° 18.033, y a los hijos y nietos de todas ellas, sean biológicos o adoptivos, en el derecho a recibir atención integral de salud gratuita y vitalicia en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)”*.

14. En Uruguay existen leyes y 1 decreto reglamentario que amparan la atención psico-sanitaria a las víctimas de terrorismo de Estado y las extiende a hijos y nietos, que son la Ley 18.596 de 2009, Decreto 297/010⁹ de 2010 y Ley 19.859¹⁰ de 2019. La atención en salud es responsabilidad de Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) a través de la Oficina de Atención a las Víctimas de Terrorismo de Estado (OAVTE), del Ministerio de Salud Pública.

15. Algunos incumplimientos de la normativa vigente que nos amparan la salud, han implicado la interrupción abrupta de tratamientos terapéuticos, tanto en la atención a la salud mental como en la administración farmacológica. Con esto se genera un mecanismo de victimización de los beneficiarios de las normas reparatorias pero además se pone en riesgo la vida de muchos de nosotros.

16. El Estado uruguayo reconoce, en su informe de medio camino, que las leyes reparatorias en el país N° 18.033 y 18.596 no garantizan una reparación integral a las víctimas. Ello se reafirma en la aplicación de la ley 18.596 que ampara la atención psico sanitaria a víctimas de terrorismo de Estado de segunda generación, ya que ella no se cumple.

⁸A/HRC/41/8

⁹<https://www.impocom.uy/bases/decretos/297-2010/2>

¹⁰<https://www.impocom.uy/bases/leyes/19859-2019>

17. A partir de diversos incumplimientos de las normas que amparan nuestra salud, presentamos ante la justicia el caso de una integrante del Colectivo reclamando la falta de acceso a la atención en salud.

En este sentido el 14 de septiembre de 2022, mediante sentencia Nro. 64/2022 el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 4to. Turno, al amparo de las leyes N° 18.33 y 18.596, se hizo lugar a la acción promovida y se condenó a ASSE a brindar las prestaciones médicas, psicológicas, psiquiátricas, oftalmológicas, odontológicas y farmacológicas”¹¹

18. Sin embargo, a la fecha de presentación de este informe, la sentencia sigue sin cumplirse.

La falta de atención psico sanitaria se ve agravada por la no renovación en 2022 del financiamiento del Fondo Voluntario contra la Tortura de ONU para la realización de terapias individuales a miembros del Colectivo que desde 2020 veníamos auto gestionando y ejecutando.

19. Es por todo ello que recomendamos al Estado Uruguayo:

1. Que reconozca a las personas que siendo niñas, niños y adolescentes fueron víctimas directas durante la actuación ilegítima y el terrorismo de Estado, como lo señalan la recomendación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de 2019, así como la resolución del Comité contra la Tortura, del Comité por los Derechos Humanos y del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de 2022.
2. Que realice un acto público donde se reconozca su responsabilidad por la vulneración de los derechos de las personas que siendo niños, niñas o adolescentes, fueron víctimas de graves vulneraciones a los derechos humanos por el accionar ilegítimo de agentes del Estado y le ofrezca garantías de no repetición.
3. Que incluya en el relato histórico nacional lo acontecido a niñas, niños y adolescentes víctimas de la actuación ilegítima y el terrorismo de Estado.
4. Que adopte las medidas necesarias para investigar la verdad y difundirla.
5. Que implemente las medidas administrativas necesarias para garantizar la prestación efectiva de la cobertura integral de salud prevista en la normativa legal y reglamentaria vigente de las personas integrantes del Colectivo Memoria en Libertad y a todas las personas que siendo niñas, niños y adolescentes fueron víctimas de terrorismo de Estado, asegurándose que las mismas reciban las

¹¹ Poder Judicial, República Oriental del Uruguay. Sentencia N°64/2022 del 14 de setiembre de 2022, Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 4to Turno.

prestaciones en salud correspondientes en instituciones públicas o privadas del Sistema Nacional Integrado de Salud, en todo el territorio nacional.

6. Que retorne el servicio de reparación en salud mental especializado en atención a víctimas del terrorismo de Estado, del cual el Colectivo Memoria en Libertad es beneficiario, el mismo fue cancelado en agosto de 2020.
7. Que adopte normativa legal que contemple la adecuada reparación integral para este Colectivo, en cuyo anteproyecto participen directamente los y las integrantes del mismo.
8. Que se diseñe una política pública de reparación integral que garantice el acompañamiento psicosocial al Colectivo Memoria en Libertad con el objetivo de apoyarlo en su proceso de fortalecimiento y desarrollo.
9. Que esta disposición legal incluya un programa de indemnizaciones económicas, justas y adecuadas, y que además habilite proyectos educativos y laborales.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres (CLADEM) Uruguay; Colectiva Mujeres, Iniciativas Sanitarias

Informe Alternativo al Consejo de Derechos Humanos 46 ° período de sesiones 4° Ciclo

Elaborado por la *Coalición¹ de Organizaciones para el seguimiento del cumplimiento de las Recomendaciones* realizadas por los Estados Miembros al Estado Uruguayo que se encuentran en A/HRC/41/8 Consejo de Derechos Humanos.

La Coalición está integrada por el Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres (CLADEM) Uruguay; Colectiva Mujeres (Organización feminista afrodescendiente), Iniciativas Sanitarias, Asociación Civil que trabaja en desarrollar y hacer efectiva la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las personas en el ámbito social y clínico y desde 2023 el Instituto Afrodescendiente para el estudio, investigación y desarrollo Uruguay.

ÍNDICE

I INTRODUCCIÓN	2
II CONTEXTO	2
III SALUD SEXUAL Y SALUD REPRODUCTIVA EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL	4
IV DERECHOS DE LAS MUJERES, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	6
V PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD	12
VI POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE	16
VII EMPLEO y POBREZA	17

I INTRODUCCIÓN

La Coalición busca de manera constructiva informar el estado de cumplimiento del Estado Uruguayo de las Recomendaciones recibidas por el Consejo de Derechos Humanos, proporcionando evidencia y recomendaciones para profundizar los compromisos asumidos y nuevas preocupaciones en materia de derechos humanos.

Metodología

La coalición examinó las recomendaciones anteriores así como las de otros órganos de tratados de Naciones Unidas (CEDAW y Comité CERD). La información que fundamenta el informe surge de datos oficiales disponibles, pedidos de acceso a la información pública, evidencia académica, monitoreo social de nuestras organizaciones y notas de prensa.

II CONTEXTO

En marzo de 2020 asumió el actual gobierno nacional, de signo ideológico neoliberal conservador que reestructuró organismos estatales con recortes en los presupuestos asignados

¹ Comité de América Latina y el Caribe de defensa de los derechos de las mujeres CLADEM Uruguay, ColectivaMujeres, Iniciativas Sanitarias, Instituto Afrodescendiente de Estudio, Investigación y Desarrollo Uruguay. Redactoras CLADEM: Anandez Cecilia, Benitez Alicia, De Armas Estela, Lima Ana, Mazzei Andrea; ColectivaMujeres: Britos Micaela y De Leon Giovanna; Iniciativas Sanitarias: Van Velthoven, Lucia; Instituto Afrodescendiente: Coitiño Mauricio.

significando un retroceso y un freno en la agenda de derechos humanos con perspectiva de género, generaciones, raza, etnia.

La Ley de Urgente Consideración (LUC)², incluye más de 400 artículos de temas que no revisten urgencia, sino que constituyen la hoja de ruta y prioridades programáticas del gobierno.

Desde el gobierno se cerró el diálogo con las organizaciones de sociedad civil con experticia y trayectoria en derechos humanos.

Uruguay es uno de los países de la región que menos recursos destinó para enfrentar la crisis social producto de la pandemia por COVID 19, 0,7% del Producto Bruto Interno (PBI)³.

La respuesta estatal se enfocó fundamentalmente en el aspecto epidemiológico, delegó en la población la decisión de permanecer o no en los hogares, restringió la actividad pública y la movilidad, sin considerar la situación de la población más vulnerable. Durante los meses de abril- mayo- junio 2021, Uruguay se ubicó entre los primeros lugares en el mundo por el número de contagios y muertes cada 100.000 habitantes, incluso con aumento de muertes maternas por dicha razón, evidenciando que las medidas adoptadas fueron insuficientes.⁴

En medio del confinamiento se desató una sobrecarga de trabajo para las mujeres y un incremento de las violencias contra las mismas y contra niñas y adolescentes en los espacios domésticos, incluida la violencia sexual. Esto ocurre en un país en que debido a la conmoción causada por los actos de violencia ejercidos contra mujeres y en algunos casos contra mujeres y sus hijos, en 2019 se declaró la emergencia nacional en materia de violencia basada en género.⁵

Los servicios de atención a mujeres víctimas de violencias también sufrieron el impacto de la pandemia.⁶ La Red de Primer Nivel de Atención (RAP) de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) se vio afectada por el cierre de 60⁷ policlínicas donde funcionaban los Equipos de Referencia de Salud para la atención a situaciones de Violencia basada en Género⁸.

La pandemia dejó 100.000 nuevos pobres. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2021 35.000 personas estaban nuevamente por encima de la línea de pobreza, es decir aún hay 65.000 nuevos pobres más que en 2019. Para hacer frente a la inseguridad alimentaria que creció exponencialmente en 2020, las personas en los barrios se

² Ley 19.889, del 9 de julio de 2020 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

³ <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19> Panorama Social de América Latina 2020

⁴ Zona roja según índice de Harvard <https://guiad-covid.github.io/estadisticasuy.html>

⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones/760-2019>

⁶ Disponible en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/culmino-ciclo-dialogos-inddhh-derechos-humanos-tiempos-pandemia>

⁷ Disponible en <https://www.smu.org.uy/wpsmu/wp-content/uploads/2020/03/Declaracion-de-Sumefac-en-la-pandemia-Covid.19.pdf>

⁸ Disponible en <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/4/cese-de-funcionarios-del-msp-en-plena-emergencia-sanitaria-genera-malestar/>

autoorganizaron y generaron ollas populares⁹ para elaborar y distribuir alimentos, gestionadas por mujeres.

En 2023 Uruguay atravesó una grave crisis hídrica. La calidad del agua en Montevideo y Área Metropolitana, donde reside el 60% de la población del país, empeoró por la falta de lluvias que afectó a la principal reserva de agua dulce, por lo que el gobierno ordenó en el mes de abril que Obras Sanitarias del Estado (OSE), responsable del abastecimiento de agua potable, la mezclara con agua proveniente del Río de la Plata, lo que generó mayor concentración de sal y cloro.

El gobierno declaró la emergencia hídrica recién en el mes de junio y decretó su fin el 23 de agosto. Actores académicos y de sociedad civil coinciden en que la sequía no es la única variable para entender la situación actual. Expertos de ONU han advertido “[...] durante años que la expansión de las concesiones a industrias intensivas en agua estaba llevando a la contaminación y escasez de agua en el país”¹⁰. La crisis impacta en las poblaciones más vulnerables en momentos de mayor empobrecimiento, con políticas sociales desarticuladas y afectando particularmente a hogares con jefatura de mujeres con hijos a cargo.

Uruguay ocupaba el primer lugar en la región en indicadores de igualdad de género y ODS y 31 en lo global en el periodo 2015-2020¹¹. Volver a la normalidad será insuficiente.

III SALUD SEXUAL Y SALUD REPRODUCTIVA - EDUCACIÓN SEXUAL INTEGRAL

Siguiendo las Recomendaciones sobre salud sexual y reproductiva a partir de los numerales 118.98 (Islandia, México, Perú, Países Bajos, Australia, Suecia, entre otros), CCPR/C/URY/CO/6, observación general núm. 36 (2018) CEDAW/C/URY/CO/8-9 Párrs.32 D, párr. 36 a, b, c, d; CCPR/C/URY/CO/6 párr. 16 y 17.

Interrupción Voluntaria del Embarazo

En 2022, se cumplieron 10 años de aprobada la ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo y de acuerdo a datos del Ministerio de Salud Pública, desde 2013 –primer año entero de implementación de la ley– hasta 2022, se practicaron 95733

El balance es positivo porque, las mujeres pueden acceder al aborto de forma segura, legal y gratuita disponiendo de servicios de salud sexual y reproductiva en todos los prestadores de salud (públicos y privados). En perspectiva histórica se observa una tendencia decreciente en el número total de interrupciones desde que se despenalizó el aborto.

Sin embargo se percibe un estancamiento en la políticas vinculadas al embarazo en menores de 15 años, reflejándose en el número de niñas y adolescentes menores de 15 que quedaron embarazadas en 2021:108 y 93 en 2022, de las cuales en 2021, 50 continuaron con el embarazo y 58 lo interrumpieron, mientras que en 2022, 55 continuaron con el embarazo y 38 interrumpieron. Estos datos indican que a pesar de que los nacimientos en este tramo

⁹ Comedores populares operados por los propios vecinos y financiados por donaciones.

¹⁰ Disponible en <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/07/un-experts-urge-uruguay-prioritise-water-use-human-consumption>

¹¹ https://www.equalmeasures2030.org/wp-content/uploads/2023/06/Country_Profile_Uruguay.pdf

etario se reducen, las interrupciones se mantienen, dando cuenta de que el embarazo se produce y que es siempre resultado de un contexto de vulneración de derechos y de violencia sexual.

En términos de acceso a la IVE, aún persisten barreras, por un lado normativas, asociadas a las restricciones que tiene la ley 18987, ya que en su artículo 13 inhabilita a que accedan a este derecho a las niñas y mujeres extranjeras que no acrediten residencia habitual en el país durante un período no inferior a un año. Si bien la Ley 19580 contempla que accedan al IVE, deben acreditar haber sido víctimas de violencia de género en el territorio nacional, con lo cual su derecho es severamente vulnerado.

Una segunda barrera tiene que ver con el ejercicio de la violencia en las consultas, si bien el número de denuncias reportadas por las autoridades sanitarias asociadas a acceso al IVE entre 2014 y 2022 no son significativas (8), se constata la ausencia de un registro adecuado de las quejas/denuncias recibidas en el proceso del aborto. Este dato es fundamental teniendo en cuenta que la última encuesta disponible a nivel nacional de violencia de género, identificó que 54,4% de las mujeres mayores de 15 años, que transitaban por el proceso de IVE (después de 2012) manifestaron haber sufrido violencia de género, como incumplimiento de plazos, presión para evitar la interrupción del embarazo, amenazas de no respetar la confidencialidad de la consulta en curso, entre otros).

Una tercera barrera, es la persistencia de objetores de conciencia, situación que preocupa especialmente en algunos departamentos del interior del país como Paysandú y Rio Negro en los cuáles los Hospitales de Young (Rio Negro), Hospital de Mercedes (Soriano) y Paysandú reportan un 10%% de ginecólogos/as objetores en guardias o policlínicas.

Educación Integral en Sexualidad

La llamada política de la Transformación Educativa del actual gobierno diseñada e implementada sin coordinación con docentes y estudiantes, mantiene la educación sexual integral como eje transversal, sin incluirla en los planes curriculares como eje específico. En secundaria se imparte según el criterio de figuras pedagógicas como talleres optativos¹². En primaria no está en la malla curricular, depende de docentes y se refiere a familias y roles de género.

La expresión más clara del incumplimiento estatal es la adopción de medidas por las organizaciones estudiantiles reclamando equipos multidisciplinarios, psicólogos y educadores sexuales para prevenir y evitar la violencia¹³.

¹²https://www.anep.edu.uy/sites/default/files/images/te-programas/2023/finales/espacios/de-autonomia-curricular/Taller-curricular-obligatorio-DGETP/Taller%20de%20Salud%20y%20Sexualidad%20-%20Tramo%205%20%28DGETP%29_final.pdf

¹³<https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2023/8/gremio-estudiantil-ocupo-el-liceo-bauza-por-ausencia-de-equipos-multidisciplinarios-y-malas-condiciones-de-infraestructura/>

RECOMENDACIONES SSYR

IVE

1. Mejorar los sistemas de registro e indicadores de salud sexual y reproductiva incluidas la vulneración de derechos en el proceso de embarazo, parto, puerperio y servicios de IVE , los cuales deben desagregarse por variables de género, edad, raza, condición de migrante, zona, etcétera.
2. Promover la formación continua de los equipos a través de la capacitación y actualización del personal en IVE y violencia de género especialmente en niñas menores de 15 años
3. Asegurar mecanismos de control genuinos y auténticos del ejercicio de objeción de conciencia para que la misma no obstaculice la prestación de este servicio, evitando causar daño a las usuarias.
4. Asegurar a las usuarias de las instituciones donde se ha hecho uso de la objeción de conciencia una derivación oportuna.
5. Que el Parlamento elimine el requisito temporal de residencia en el territorio nacional por un año para el acceso a IVE de las niñas y mujeres migrantes.

Educación Sexual

6. Diseñar sistemas de respuestas integrales que jerarquicen las políticas de salud sexual y reproductiva invirtiendo en el proceso reproductivo, embarazo, nacimiento y crianza.
7. Integrar la Educación Integral en Sexualidad en todos los niveles del Sistema Nacional de Educación incluyendo la formación docente, con recursos materiales adecuados para cumplir con sus cometidos de asegurar condiciones para el ejercicio de los derechos.

IV DERECHOS DE LAS MUJERES, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

4.1 Violencia Basada En Género ¹⁴

En seguimiento de las Recomendaciones de los párrafos 118.26 Chile, 118.27 Argentina 118.127 a 118.130 Canadá, 118.131 Irlanda. CEDAW/C/URY/CO/8-9 Párr. 20 a -f; CCPR/C/URY/CO/6 Pár. 11, 13, 14 y 15.

En 2019 se realizó la Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones (Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Instituto Nacional de las Mujeres, del Ministerio de Desarrollo Social- (INMUJERES, MIDES)¹⁵. La misma incluye mujeres con discapacidad, la pertenencia étnico-racial afrodescendiente, población migrante, identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas.

¹⁴ Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

¹⁵ Disponible en : <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Segunda%20encuesta%C2%A0nacional.pdf>

“El 76,7% de las mujeres de 15 años y más que residen en Uruguay reportan situaciones de violencia basada en género (en adelante, VBG), a lo largo de la vida, en alguno de los ámbitos relevados. Representa aproximadamente 1,1 millón de mujeres. Esta prevalencia aumenta cuatro puntos porcentuales respecto a la reportada en la medición de 2013 ”¹⁶.

Los datos obtenidos del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior (MI)¹⁷ sobre **violencia doméstica y basada en género** correspondientes al periodo comprendido entre el 1^a de enero y el 31 de octubre de 2021, registraron 31.661 denuncias por “violencia doméstica y asociados”¹⁸ lo que significa una denuncia cada 14 minutos. En 2022 se registraron 33.350 denuncias por este motivo y en el primer semestre de 2023 subieron las de violencia doméstica (4,8%) en relación a 2022.

El número de **mujeres asesinadas** a manos de sus parejas o ex parejas no ha descendido y en 2019 se declaró el **estado de emergencia** por esa causa.¹⁹

En el año 2018 fueron 57 mujeres asesinadas, en 2019, 48. En 2020, 38: en 2021, 40 y en 2022, 48 según datos del Ministerio del Interior²⁰. La mayoría de los femicidas fueron parejas/ ex parejas o familiares.

A pesar de la declaración de emergencia nacional por la violencia y feminicidios, desde el gobierno no se han proporcionado los recursos necesarios, imprescindibles para la efectiva aplicación de la ley 19.580.

No se han creado los Juzgados especializados en violencia de género y sexual.

En la capital, Montevideo, hay 12 juzgados especializados en violencia doméstica. Se han creado dos juzgados en la ciudad de San Carlos, Departamento de Maldonado, con escaso personal y equipos técnicos para atender la población de todo el Departamento (165.000 habitantes).

4.2 Violencia Sexual (VS):

Si bien hacemos énfasis en la VS por su altísima prevalencia y aumento desde 2013 (36,5% en 2013 y 44,8% en 2019)²¹ no se da en forma aislada y única, sino que coexiste con más de un tipo de violencia.

La mitad de las mujeres mayores de 15 años reporta algún tipo de violencia sexual en el espacio público a lo largo de toda la vida.²²

¹⁶ (Pág. 17 Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia Sobre Violencia Basada En Género y Generaciones)
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Segunda%20encuesta%C2%A0nacional.pdf>

¹⁷ Disponible en :https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=9469

¹⁸ Los delitos asociados son aquellas situaciones que se enmarcan en un contexto de violencia doméstica bajo otras figuras delictivas, como por ejemplo, amenazas, lesiones, entre otros. Disponible en:
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tematica/violencia-domestica>

¹⁹ Resolución 760/2019 [https:// www.impo.com.uy>bases](https://www.impo.com.uy/bases)

²⁰ Disponible en https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/pdf/2022/HC_del_2022.pdf

²¹ Idem 16

²² Segunda Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones 2019 Disponible en
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Segunda%20encuesta%C2%A0nacional.pdf>

El principal agresor es una persona desconocida, en general de género masculino (97,8%). Un tercio de las encuestadas reporta haber vivido VBG en espacios públicos (calle 13,1% transporte público 13,1% y el 9,6% en fiestas, boliches, bares, pubs y conciertos)

Si se mantiene esa tendencia, ninguna niña nacida en 2022 verá en toda su vida a mujeres uruguayas sentirse seguras caminando solas de noche.²³

Los datos reportados por el Observatorio Nacional del Ministerio del Interior, informan un incremento en las denuncias por abuso sexual, atentado violento al pudor y violación²⁴, pasando de 2440 en el año 2019 a 2766 en 2022. Al desagregar los datos por sexo y edad, encontramos que a mayor edad aumenta la brecha entre los sexos. Las víctimas de 0 a 5 años son 64,5% mujeres y 35,5% varones. De 4 a 12 años, 70,1% son mujeres y 29,9 % varones. De 13 a 17 años 88,7% son mujeres y 11,3% varones.

Según datos del 2020 del Sistema de Protección Integral a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)²⁵, 3 de cada 4 personas que sufren situaciones de abuso sexual en Uruguay son niñas y adolescentes mujeres, lo que muestra una mayor vulnerabilidad respecto a este tipo de violencia en relación a los varones. Esto se ha mantenido estable hasta la fecha pasando de 4131 NNA atendidas en 2018 a 7473 en 2022.

En materia normativa, a pesar de que la ley No 19580 incorporó delitos sexuales siguiendo estándares internacionales, el Código Penal sigue vigente con delitos sexuales contra la moral, la familia y las buenas costumbres. La ley prevé la imprescriptibilidad de la acción penal, no del delito, resultando en la impunidad de muchos de los delitos sexuales cometidos contra niñas, niños y mujeres.

4.3 Explotación y Trata Sexual²⁶

Seguimiento de las Recomendaciones 118.70 (Alemania); 118.80 (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte); 118.81 (Bahamas) CEDAW/C/URY/CO/8-9 Párr. 24; CCPR/C/URY/CO/6 Párr. 21

En 2019 fueron 80 las denuncias por contribución, retribución o promesa de retribución a la Explotación Sexual contra NNA según el Observatorio Nacional del Ministerio del Interior. Esta cifra aumentó a 115 en 2020, para volver a registrar 80 denuncias en 2021 y 75 en 2022. El 81% de las víctimas son mujeres.

Nuestro país cuenta con políticas públicas para enfrentar la **trata sexual**, sin embargo, la respuesta en los territorios es insuficiente, lo que condujo en 2018 a la formación del colectivo feminista *¿Dónde están nuestras gurias?* (DENG), en apoyo a madres de mujeres desaparecidas y que hoy tiene alcance nacional.²⁷

²³ <https://www.equalmeasures2030.org/2022-sdg-gender-index/> https://www.equalmeasures2030.org/wp-content/uploads/2023/06/Country_Profile_Uruguay.pdf

²⁴ Disponible en :<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/tematica/violencia-domestica>

²⁵ Disponible en :<https://portal.inau.gub.uy/sipiav>

²⁶ Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>

²⁷ <https://dóndeestannuestrasgurias.org/nosotras/>

El colectivo DENG registró 280 casos entre principios de 2018 y agosto de 2022, de esos, 243 mujeres desaparecieron de manera intermitente o por períodos cortos, un fenómeno que es recurrente y ha sido detectado por las organizaciones de sociedad civil que trabajan en territorio²⁸ 20 aparecieron muertas y 17 siguen desaparecidas²⁹

El departamento de Registro y Búsqueda de Personas Ausentes del Ministerio del Interior (MI), creado en 2004, desde 2009 integra la unidad de lucha contra el crimen organizado e Interpol, lleva un registro incompleto, con criterios de desagregación de difícil comprensión por lo que es imposible obtener información confiable³⁰.

Respecto a los datos del Observatorio ha habido un cambio de criterio de publicación de datos que resulta errático, no por quienes producen y analizan los datos sino por quienes deben realizar el registro, tarea que omiten.³¹

RECOMENDACIONES VBG

1. Que el Estado otorgue recursos materiales, humanos y edilicios para implementar la ley 19580 de violencia contra las mujeres basada en género.
2. Que el Estado fortalezca el sistema de respuesta para un abordaje oportuno, eficaz e integral, consolidando la articulación y coordinación intersectorial, entre los organismos competentes.
3. Que el Estado consolide el Observatorio sobre Violencia basada en género hacia las Mujeres.
4. Que el Estado promueva la capacitación y formación continua de los funcionarios públicos.
5. Que el Estado unifique la normativa penal de acuerdo a estándares internacionales.
6. Que el Parlamento Uruguayo, en un plazo de un año apruebe la imprescriptibilidad de los delitos sexuales

4.4 Mujeres: vida pública y política:

En seguimiento de la Recomendación 118.162 Suecia; CEDAW/C/URY/CO/8-9 Párr. 28 a, b, c; CCPR/C/URY/CO/6 Párr. 13

Persiste la baja representación y participación política de las mujeres en los cargos jerárquicos y de decisión política a pesar de ser 52% de la población.

En las últimas elecciones de 2019, las candidatas a la vicepresidencia por primera vez fueron mujeres por la coalición de partidos que hoy gobierna al igual que el partido opositor.

²⁸ Informe *Dueños de personas, personas con dueño* de la asociación civil El Paso, 2020

²⁹ <https://www.m24.com.uy/no-hay-una-partida-especifica-del-mides-para-luchar-contra-la-trata-con-fines-de-explotacion-sexual-pese-a-que-ley-lo-preve-reclama-colectivo/>

³⁰ https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=1986

³¹ Interpelación Ministro del Interior Disponible en <http://www.diputados.gub.uy/transmision-en-vivo/>
Ver <https://www.youtube.com/watch?v=7edgG2e9bAE>

De la investigación de ONU MUJERES (2019)³² surge que:

Los hombres en los espacios de conducción en el Poder Ejecutivo representan un 85%, solo dos mujeres son titulares de Ministerios, incluso donde son mayoría las mujeres como en el Ministerio de Desarrollo Social (74% del total del funcionariado). La aplicación de la ley de cuotas No.18476, en 2019, mostró un leve aumento de la presencia de mujeres en el Parlamento, especialmente en el Senado de 19.4% a 21%.³³

En lo que refiere a la paridad de género en cargos de representación política hay dos proyectos de ley a estudio del Parlamento los que enfrentan resistencias violentas de algunos legisladores.³⁴ La implementación de las cuotas enfrenta obstáculos y malas prácticas que dificultan la inclusión de las mujeres en las listas electorales en primeros lugares para ocupar las bancas.³⁵

La Universidad de la República (UDELAR) mantiene la subrepresentación femenina. Las mujeres ocupan el 54% de los cargos docentes, pero sólo 34% en el Grado 5, 57% en el Grado 1 y 58% en Grado 2 el 58%.

Persisten prácticas discriminatorias contra las mujeres en todos estos ámbitos, incluso de acoso sexual, que obstaculizan sus carreras, que son investigadas sin perspectiva de género y en general no son sancionadas, a pesar de la existencia de protocolos de actuación como en la UDELAR³⁶

Las mujeres afrodescendientes están subrepresentadas en todos los ámbitos políticos, de decisión y académicos sin que se cuente con registros que permitan monitorear esta situación.

³² El lugar de las mujeres uruguayas en los lugares de decisión. ONU mujeres (2021)

<https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/03/El%20lugar%20de%20las%20mujeres%20uruguayas%20RV%20v03%20WEB.pdf>

³³ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18476-2009>

³⁴ <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/7/polemica-en-comision-domenech-dijo-que-proyecto-de-paridad-de-gloria-rodriguez-es-fascista-y-luego-de-intensa-discusion-golpeo-la->

³⁵

<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-opinion-inddhh-sobre-proyectos-ley-participacion-politica>

³⁶ <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/5/cdc-de-la-udelar-desestimo-pedido-de-destitucion-a-martin-sambarino-pero-entendio-que-cometio-una-conducta-inapropiada-grave-y-pasible-de-sancion/>

RECOMENDACIONES

- 1 Que el Parlamento adopte con urgencia una ley de paridad que asegure la participación de las mujeres en condiciones de igualdad en los cargos de representación política.
- 2 Que el Poder Ejecutivo asegure la paridad en los cargos de decisión y dirección en todos sus mecanismos institucionales.
3. Que el Estado implemente registros confiables sobre participación política de las mujeres desagregando la variable raza/etnia, edad.
4. Que la UDELAR implemente un mecanismo igualitario para la designación de mujeres en los grados superiores, así como en los consejos y decanatos.
5. Que el Estado adopte y aplique protocolos de actuación con perspectiva de género para eliminar el acoso, aplicando sanciones acordes a la gravedad de la conducta.

4.5 Mecanismos de igualdad de género

En seguimiento a la Recomendación 118.11 Australia - CEDAW/C/URY/CO/8-9 Párr 16 a, b y c

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), se mantiene en la estructura del Ministerio de Desarrollo Social MIDES, se le han retirado recursos humanos y presupuestales al prescindir de integrantes de los equipos técnicos en marzo 2020 sin pagarles sus salarios.

37

RECOMENDACIÓN

Que se le dé el rango Ministerio al INMUJERES con recursos genuinos.

V PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

En seguimiento de las Recomendaciones 118.31 (Croacia); 118.32 (Uzbekistán); 118.33 (Francia); 118.34 (Grecia); 118.35 (Portugal); 118.36 (Estados Unidos de América); 118.37 (Federación de Rusia); 118.38 España; 118.40 Australia; 118.43 Suecia; 118.48 Alemania 118.49 Canadá; 118.40 (Australia); 118.4 (Suecia); 118.60 a 118.66 delitos de lesa humanidad. CEDAW/C/URY/CO/8-9 párr. 44; CERD/C/URY/CO/24-26 párr. 22, CCPR/C/URY/CO/6 Pár. 19C

Al 8 de junio de 2023, el total de la población carcelaria es de 14.964 más 48 niños, de la que 13.981 son varones, incluyendo 10 hombres transgénero y 325 migrantes, 1073 son mujeres incluyendo 16 mujeres gestantes, 22 mujeres trans y 326 migrantes.

³⁷ Disponible en <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2021/7/organizaciones-exhortan-al-gobierno-a-subsanar-atrasos-en-los-pagos-a-equipos-tecnicos-de-servicios-de-violencia-de-genero/>

La población penitenciaria en Uruguay se ha triplicado en términos muy diferenciales de género lo que surge de los datos antes mencionados.³⁸

De las 1.073 mujeres presas más de un 90% son madres, 41 niños o niñas menores de cuatro años viviendo con sus madres en prisión y más de 1.280 niños o niñas y adolescentes con madre privada de libertad.³⁹ El 50% de las mujeres presas son primarias, el 95% es de origen humilde y poco más de la mitad están por causas vinculadas al microtráfico⁴⁰.

A partir de abril de 2022, la densidad promedio masculina es de 128 reclusos cada 100 plazas frente a la femenina con un promedio de 158 mujeres para cada 100 lugares en perjuicio de las mujeres en un sistema con graves debilidades en los programas de rehabilitación.

La Unidad N°5, Centro Metropolitano Femenino tiene un hacinamiento crítico de 165% de densidad cada 100 lugares, donde hay 750 mujeres, el deterioro del edificio determina condiciones inaceptables de convivencia en muchos sectores.

Tampoco hay personal ginecológico ni un lugar especializado en salud mental como si lo hay para varones.⁴¹

Además, allí, hay mujeres jóvenes con problemas de salud mental que no son posibles de contener y tratar en una cárcel donde no hay personal especializado.

En agosto de 2016 se creó el Departamento de Género y Diversidad (DGD) que depende del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR). Según nos informó la responsable, el DGD, se integra con 5 personas, 3 de ellas técnicas, para todo el país y no cuenta con presupuesto.

Recientemente, el Comisionado denunció que desde la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) no se autoriza al Servicio de Atención Integral de las Personas Privadas de Libertad (SAIPPL) a consultar las historias clínicas de los internos para desarrollar su tarea a pesar de la autorización de la persona.⁴²

En este contexto, en agosto de 2022 una mujer de 31 años, en prisión preventiva, falleció en esa Unidad lo que provocó un fuerte reclamo de sus compañeras por omisión de asistencia mayor asistencia en salud y salud mental.

Las causas del aumento exponencial se deben mayormente al micro narcomenudeo con un 74% de casos vinculados a este tipo de delitos, lo que representó un aumento de 26% de la población de mujeres privadas de libertad en el último año.

La tasa de ese aumento se debió a que la Ley N°19.889 de Urgente Consideración (2020) establece penas de 4 a 15 años de penitenciaría, en los delitos de microtráfico que impide la excarcelación en los casos de introducción de cantidades mínimas de sustancias estupefacientes a las cárceles.

Esto impactó en las mujeres, mayormente jóvenes con hijos a cargo, con trayectorias signadas por la violencia y vulnerabilidades desde la infancia, que lo hacen como estrategia de supervivencia y en otros casos, se ven obligadas.

³⁸ Disponible en: https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Avance_informe_2022.pdf

³⁹ Disponible: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/6/especialistas-advierten-que-aumento-de-mujeres-en-prision-tiene-efectos-sobre-ninas-ninos-y-adolescentes/>

⁴⁰ Ibidem 35

⁴¹ Ibidem 34

⁴² Disponible: <https://https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2023/7/petit-denuncio-que-asse-le-impide-el-acceso-a-las-historias-clinicas-de-las-personas-privadas-de-libertad-que-lo-autorizan-a-ver-este-documento/>

Se sanciona también cuando el lugar de expendio de estupefacientes sea el hogar, lo que afecta mayormente en las mujeres que lo hacen como forma de sostén familiar en contextos vulnerables.

Esta violación de derechos es muy grave. A solicitud de funcionarios de la Unidad 5 de cárcel de mujeres, de no enviar más mujeres a prisión debido al hacinamiento, se logró el amparo judicial al menos al disponer que el Ministerio del Interior provea otros lugares de detención⁴³.

El crecimiento de la totalidad de la población privada de libertad, se debe también al impacto de la ley de Urgente Consideración LUC, que aumentó las penas privativas de libertad, las condiciones socio económicas sin políticas sociales suficientes que conducen a la comisión de delitos menores por un lado y por otro lado, en Uruguay se ha instalado organizaciones criminales de narcotráfico que disputan territorios, en tanto la respuesta estatal es insuficiente, fundamentalmente por el desmantelamiento de los cuadros policiales capacitados.

Debido a esas condicionantes, a la fuerte cultura judicial punitiva de prisión preventiva, la eliminación de posibilidad de penas alternativas por el aumento de penas previsto en la LUC, la cárcel se ha convertido en una puerta giratoria donde las personas no tienen la posibilidad de rehabilitación ni de acompañamiento en las rutas de salida.

Cuando egresan de las cárceles, sin políticas públicas que planifiquen los egresos, sin posibilidades de empleo ni de vivienda, sin políticas focalizadas de rehabilitación y reinserción dentro y fuera de las cárceles, muchas pasan a engrosar el número de personas en situación de calle.

En relación a las personas en situación de calle, según el censo realizado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) En 2023 se relevaron 1360 personas a la intemperie (se trata de personas que no pernoctan en refugios estatales), lo que significa un 48% en comparación a 2021 que fueron 920. En 2023, 1395 personas pernoctaron en refugios estatales, lo que significa un incremento de 8% con respecto a 2021 cuando se registraron 1295. En total, contando las personas que pernoctan a la intemperie como las que pernoctan en refugios, se registró un aumento de 24% más en 2023 en comparación con 2021⁴⁴.

Las mujeres están invisibilizadas en esta población, muchas con problemas vinculados a la salud mental y/o adicciones, en situación de violencia o sin ingresos suficientes que les permita acceder a una vivienda.

En cuanto a mujeres afrodescendientes el Estado admitió al reportar ante el Comité CERD que no están sistematizados los datos de la población afrodescendiente, a pesar que al ingresar al sistema hay un formulario que recoge la variable.⁴⁵

43 <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2023/9/operadores-y-policias-de-la-unidad-5-presentaron-un-habeas-corpus-para-que-dejen-de-ingresar-mujeres-a-esta-carcel-que-tiene-184-de-hacinamiento/>

44 [https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/8/mides-registro-un-aumento-de-48-de-personas-a-la-intemperie-en-comparacion-con-2021/#:~:text=En%202016%20hab%C3%ADa%201.393%20personas,actualmente%2C%202.755%20\(%2B24%25\).](https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/8/mides-registro-un-aumento-de-48-de-personas-a-la-intemperie-en-comparacion-con-2021/#:~:text=En%202016%20hab%C3%ADa%201.393%20personas,actualmente%2C%202.755%20(%2B24%25).)

45 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FURY%2FCO%2F24-26&Lang=en

RECOMENDACIONES

1. Que el Parlamento busque urgente una solución legislativa que permita la excarcelación de mujeres presas por microtráfico cuando el delito no revista gravedad.
2. Que se garantice a las mujeres sin discriminación el acceso a la atención en salud de manera eficaz y oportuna.
3. Que el Estado invierta en edificios adecuados para la reclusión en condiciones dignas y acordes con los estándares internacionales de derechos humanos y las especificidades de las mujeres.
4. Que el Estado implemente soluciones integrales para las mujeres que permanecen en prisión con sus hijos.
5. Que el estado implemente alternativas de apoyo laborales y de vivienda para el momento del egreso, especialmente asesoramiento para las mujeres en riesgo de sufrir violencia basada en género.
6. Que se dote al Departamento de Género y Diversidad del INR de recursos genuinos, humanos y materiales.
7. Que el Estado focalice las políticas de rehabilitación en un sistema progresivo en las especificidades y necesidades de las personas como recomienda el Comisionado Penitenciario.
8. Que el Estado facilite el trabajo y cooperación de organizaciones de sociedad civil con probada trayectoria en el trabajo penitenciario desde los derechos humanos y con perspectiva de género, raza/etnia, entre otras intersecciones.
9. Que el Estado como garante de las personas privadas de libertad acelere las medidas para cumplir las medidas de rehabilitación
10. Que el Estado adopte un sistema de relevamiento de datos sobre denuncias, procesamientos y condenas desglosados por origen étnico, nacionalidad, género, edad, entre otros, por discurso y delitos de odio de carácter racista, incluso en redes sociales y las penas impuestas.

VI POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE

En seguimiento de las Recomendaciones 118.13, 118.16, 118.16, 118.19, 118.20, 118.22, 119.91 (Bahrein, Pakistán, Filipinas, Togo, Barbados, Angola, Ecuador, Madagascar); 118.164, 118.203, 118.204, 118.205, 118.207, 118.208, 118.209 (Maldivas, Angola, Pakistán, Perú, Bahamas, Bangladesh). CERD/C/URY/CO/16-20, párr.9, CERD/C/URY/24-26 CCPR/C/URY/CO/6 párrs.6, 7 y 13.a; CEDAW/C/URY/CO/8-9 párr.10, párr.32;

Con respecto al acceso al derecho a la educación, se ha incrementado significativamente la brecha para la población afrodescendiente en relación a otras poblaciones. El punto de inicio se produce a los 14 años, cuando el 95% de los jóvenes no afro continúan sus estudios, ante el 88,6% de sus pares afro uruguayos y la brecha se amplía a los 19 años, donde el 51% de la población no afro sigue estudiando, mientras la población afro es el 29,2%.⁴⁶

El nivel de desigualdad se acentúa en secundaria donde de cada 10 afrodescendientes, 5 culminan el ciclo básico y 2 el bachillerato. En la población no afro en iguales condiciones,

⁴⁶ <https://archivo.mides.gub.uy/101412/lo-que-se-aprende>

7 alcanzan el ciclo básico y 4 el bachillerato, complejizándose en las personas de 25 años o más y en términos de género.

La población afrodescendiente que alcanza el nivel universitario, tanto en hombres como en mujeres, es la mitad que sus pares no afro: 6.9% de hombres frente a 14,9%. El 8,7% de las mujeres afro llega a tener este nivel, mientras que sus pares no afro son el 16,6%.⁴⁷

Una de las razones de la deserción del ámbito educativo se debe a que el sistema discriminatorio expulsa a la población afrodescendiente de los centros educativos, diariamente, un 33.9% de los estudiantes son discriminados por su pelo y/o color de piel⁴⁸. Esto significa que las estrategias para lograr la permanencia resultan ineficaces y deben profundizar la construcción de lo identitario y en la modificación de un modelo social que a la población no afrodescendiente, indígena o migrante no le exige explicaciones que si exige a estos grupos.

La ausencia de políticas públicas focalizadas, aparejan obstáculos y desigualdades que perpetúan distintas formas de discriminación influyendo directamente y dificultando en cuanto a la accesibilidad a empleos de calidad, accesos a vivienda digna y decorosa, aumentando asimismo las brechas salariales, en perjuicio de la población afrodescendiente. Continúa siendo ineficaz la implementación de la ley de acciones afirmativas, Ley No. 19122⁴⁹, sin lograr un real impacto en quienes serían sus beneficiarios en cuanto a empleo y educación.⁵⁰

RECOMENDACIONES

- 1.** Que el Estado asegure el cumplimiento efectivo de las cuotas previstas para población afrodescendiente en la Ley núm. 19.122.
- 2.** Que el Estado adopte medidas especiales de carácter temporal para revertir la expulsión educativa, capacite a los docentes para educar en relaciones étnicos raciales, por orientación sexual e identidad de género. Asimismo, haga públicos y efectivos los protocolos de acción antidiscriminatoria y las medidas de protección de trayectorias educativas de las poblaciones afro y trans.
- 3.** Que el Estado incorpore en libros y currículo a la población afrodescendiente como un modelo a seguir y no solo a la población no afrodescendiente.
- 4** Que el Estado aliente otras carreras además de las que se ubican en las ciencias sociales, incorporando perspectiva étnica racial en las políticas generales de inclusión de mujeres en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas.

⁴⁷ <https://archivo.mides.gub.uy/101412/lo-que-se-aprende>

⁴⁸ <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/2003.pdf>

⁴⁹ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19122>. Ley No 19.122 de 21.8.2013 Acciones para fortalecer la participación de personas afrodescendientes en áreas educativas y de trabajo.

⁵⁰ <https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/comunicacion/publicaciones/informe-cumplimiento-cuota-afrodescendiente-llamados-gestionados>

VII EMPLEO y POBREZA

En seguimiento de las Recomendaciones 118.84 a 118.92 (Haití, Cuba, República Islámica de Irán, entre otros) CEDAW/C/URY/CO/8-9 párr. 34

El 68% de los 88.000 hogares pobres del país tienen una mujer al frente y la mitad de esas mujeres está desempleada o la inserción laboral es precaria y sin cobertura de seguridad social. El bajo nivel educativo y el tiempo que destinan al trabajo no remunerado y de cuidados en el hogar son algunas de las barreras existentes.

El 44% de la población en situación de pobreza es menor de 18 años y las mujeres son especialmente afectadas.⁵¹

Esto confirma la infantilización y la feminización de la pobreza en Uruguay donde los programas de transferencias no contributivas son insuficientes.

La inserción de las mujeres en el mercado laboral es 55,8% mientras que la de los varones es 73,7%, enfrentan techos de cristal y ganan menos que éstos⁵².

Otras características sociales como raza, edad, territorio, situación de discapacidad, se intersectan con el género, generando mayores vulnerabilidades.⁵³

En Uruguay, las mujeres afro-descendientes enfrentan retos diferentes o agravados. Por ejemplo, las mujeres afro-descendientes son más propensas a sufrir acoso sexual y quedar embarazadas en la adolescencia, y tienen menos probabilidad de completar su educación secundaria. Cuentan también con las más altas tasas de desempleo del país, y están sobre-representadas en los empleos de menor calidad, menor productividad y más baja remuneración—es decir, trabajo informal y servicio⁵⁴

En diciembre de 2012 la tasa de actividad en varones fue de 69,1% y en mujeres de 55,5%; la de empleo en varones fue de 65,1% y en mujeres de 50,8%. El desempleo en varones se situó en 5,8% y en mujeres en 8,5%.⁵⁵

RECOMENDACIONES

1. Que el Estado implemente políticas públicas con perspectiva de género y dimensión étnico racial, con recursos genuinos para cerrar las brechas de desigualdad.
2. Que el estado fortalezca los sistemas de control del registro de trabajadoras en la seguridad social.
3. Que el Estado fortalezca el Sistema Nacional de Cuidados, creando espacios de cuidados en los organismos estatales para los hijos.

⁵¹ <https://parlamento.gub.uy/noticiasyevenos/noticias/parlamento/680450>

⁵² <https://uruguay.unfpa.org/es/publications/desigualdades-de-la-poblaci%C3%B3n-afrodescendiente-desde-la-perspectiva-de-g%C3%A9nero>

⁵³ Banco Mundial 2020. Jugar un partido desigual; Diagnóstico de Género en Uruguay, Banco Mundial, Washington, DC. <https://docs.google.com/documents1.worldbank.org/curated/en/305771601535010024/pdf/Jugar-un-Partido-Desigual-Diagnóstico-de-Género-en-Uruguay.pdf>

⁵⁴ <https://ladiaria.com.uy/trabajo/articulo/2023/8/personas-afrodescendientes-mujeres-y-jovenes-son-quienes-tienen-mayores-problemas-para-conseguir-empleo/>

⁵⁵ https://www3.ine.gub.uy/boletin/Informe_diferencial_diciembre_2021.html



EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL URUGUAY

INFORME CONJUNTO

presentado por la

Asociación Civil El Paso (ACEP)

Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS)

**4to ciclo para Uruguay
46^a Sesión del Grupo de Trabajo del EPU
Consejo de Derechos Humanos**

**Montevideo / Uruguay
10 de octubre de 2023**

Presentación de la coalición



Organización principal que presenta: Asociación Civil El Paso

Página web: <https://ongelpaso.org.uy/>

Correo electrónico: info@ongelpaso.org.uy;

cristinaprego@ongelpaso.org.uy

Dirección Postal: Mariano Sagasta 25, 11900, Departamento de Montevideo, Uruguay.

Teléfono: (598) 2309 6171

La Asociación Civil El Paso es una organización no gubernamental uruguaya creada en 2010 y comprometida con la defensa de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes y mujeres afectadas por la violencia basada en género y generaciones (VBGyG), especialmente por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social. Sus principales líneas de acción son el desarrollo de estrategias de intervención en el campo social y comunitario, la atención directa de víctimas, la capacitación y formación, la investigación, la producción y transferencia de conocimientos en forma permanente, el cabildeo e incidencia en políticas públicas, la sensibilización y la difusión.



RED URUGUAYA CONTRA LA VIOLENCIA
DOMÉSTICA Y SEXUAL

Organización: Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual

Página web: <https://www.violenciadomestica.org.uy/>

Correo electrónico: info@violenciadomestica.org.uy

Dirección postal: Montevideo, Uruguay.

Red Uruguay Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS) fue fundada en 1992. Es una organización de la sociedad civil de segundo grado, que ha sido integrada por 43 organizaciones de todo el país en estos 30 años y con 16 socias activas¹ en la actualidad que realizan atención psicosocial, investigan, capacitan y denuncian en violencia basada en género y generaciones. Integra, de acuerdo con la Ley 19.580, los mecanismos interinstitucionales nacionales y departamentales en representación de la sociedad civil. La gran mayoría del sistema de respuesta en violencia basada en género contra mujeres, niñas, niños y adolescentes es gestionado por organizaciones integrantes de la RUCVDS en convenio con el Estado. Ha intervenido activamente en todas las legislaciones sobre la materia.

La contribución se enriqueció en el proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil, impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

Introducción

- 1) Presentamos desde la Asociación Civil El Paso y la RUCVDS los siguientes aportes y recomendaciones sobre la situación de derechos humanos en Uruguay, para contribuir a la evaluación del grupo de trabajo del EPU en su Cuarto ciclo.
- 2) El documento presenta un análisis de los niveles de cumplimiento de las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo en el Tercer ciclo a partir de registros administrativos oficiales, investigaciones realizadas, así como el conocimiento y la experiencia de trabajo de las organizaciones y a partir de este análisis se establecen recomendaciones.
- 3) El informe abordará temáticas que dan cuenta de la situación de Violencia hacia las mujeres: Violencia en el ámbito doméstico y violencia sexual; Femicidios; Trata de personas; y sobre Infancias y adolescencias: Violencia hacia niñas, niños y adolescentes, Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, y desapariciones forzadas, Violencia institucional hacia niñas y niños; y Acceso a la justicia.
- 4) Es de nuestro interés que la información proporcionada contribuya a una revisión de la situación de los derechos humanos en Uruguay, que apunte a garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos para todas las personas.

Sobre Violencia hacia las mujeres

- 5) Uruguay no cumple con recomendaciones orientadas a la necesidad de asignar presupuesto a las normasⁱⁱ y políticas públicas fundamentales para combatir la VBG (realizadas por Chile -118.126-, Suiza -118.149- y Australia -118.11-). En particular, no ha cumplido con las recomendaciones realizadas por Francia (118.127), Alemania (118.129), Canadá (118.130), Irlanda (118.131) y Togo (118.132) de dotar de recursos a la Ley de Violencia Basada en Género (19.580) para su implementación efectiva. La falta de recursos se traduce en importantes carencias en políticas públicas relativas a la VBG, en prevención y en respuestas deficitarias a las víctimas, tanto para su protección y reparación, como para la sanción a los responsables.
- 6) La falta de formación en VBG en todas las áreas del Estado, desde aquellos espacios de atención primaria (como educación, salud, la policía u oficinas de atención territorial), hasta el sistema de justicia, dificulta la identificación y revictimiza a quienes se acercan al Estado solicitando apoyo, incumpliendo con la recomendación de México (118.99).
- 7) La ausencia de datos sistemáticos y registros exhaustivos sobre VBG impide aproximarnos cabalmente a la realidad vigente. No existe un sistema integral de información pública sobre la situación de violencia hacia las mujeres, ya que los datos oficiales están fragmentados, con datos estadísticos publicados desde cada institución vinculada sin articulación entre ellos.
- 8) La Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones realizada en 2019ⁱⁱⁱ revela que en Uruguay el 76,7% de las mujeres mayores de 15 años de edad sufrió alguna situación de VBG en su vida. Asimismo, 47% de las mujeres mayores de 15 años de edad sufrió alguna situación de VBG por parte de la pareja o expareja.

9) Recomendaciones al Estado uruguayo:

- a) *Cumplir con la normativa vigente, especialmente la ley 19.580 de Violencia hacia las mujeres basada en Género, y dotarla del presupuesto necesario para su efectiva aplicación.*
- b) *Desarrollar un sistema integral de información sobre VBG, con información completa, periódica, accesible, con perspectiva de derechos humanos y que esté disponible para la ciudadanía.*
- c) *Formar a todos las áreas institucionales del Estado en perspectiva de género, haciendo hincapié en la normativa, los procedimientos, la identificación y valoración del riesgo frente a situaciones de violencia.*

Sobre Violencia en el ámbito doméstico y sexual

- 10) Registros del Ministerio del Interior muestran un preocupante crecimiento de denuncias formales por Violencia Doméstica durante el período de revisión. En Uruguay se realizaron en 2022 un total de 38.463 denuncias por Violencia Doméstica^{iv}: 1 denuncia cada 13 minutos. En estas denuncias se identifican al menos 32.458 víctimas mujeres. Además, en el año 2022 se atendieron 10.962 llamadas telefónicas al Servicio de Orientación a mujeres en situación de Violencia Doméstica.
- 11) La falta de presupuesto para dar cumplimiento a la Ley 19.580^v de VBG aprobada en 2017, se traduce en la existencia de un único Juzgado especializado (creado en el año 2022); la insuficiencia de servicios de atención, limitados en su capacidad de respuesta^{vi} ante denuncias presentadas; y la ausencia de recursos para acompañar a las mujeres en procesos de salida a las situaciones de violencia de género, imposibilitando su autonomía efectiva.
- 12) Para las situaciones de riesgo, existen refugios solamente en algunas localidades del país, generando que las mujeres tengan que abandonar sus territorios, con hijas e hijos, para acceder a respuestas de protección. Esta situación limita el pedido de ayuda y afecta su vida de forma cotidiana (trabajo, educación, etc). Asimismo, en los refugios de protección para las mujeres en situación de violencia de género los cupos no son suficientes, y los requisitos de ingreso ponen en riesgo su vida, o las exponen a un ciclo continuo de violencias. A nivel nacional, los servicios se concentran principalmente en la capital nacional y algunas capitales departamentales.

13) Recomendaciones al Estado uruguayo:

- a) *Reiterar la necesidad de “Proveer los recursos necesarios para la implementación de la Ley 19.580, de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género.”*
- b) *Contar con servicios para todas las formas de VBG, con refugios especializados en VBG, en todos los departamentos del país, con cupos y recursos suficientes, así como personal debidamente capacitado.*
- c) *Promover programas y/o acciones de apoyo hacia las mujeres en su diversidad para que puedan lograr su autonomía efectiva y salir del ciclo de violencia.*

Sobre Femicidios

- 14) La tipificación aprobada en el año 2018^{vii}, que incorpora en el Código Penal el agravante de homicidio por femicidio ha representado un avance importante en el reconocimiento de esta forma extrema de VBG. Sin embargo, existen dificultades para que estos delitos sean tipificados como tales, y en las sentencias judiciales no se aplica la perspectiva de género^{viii}.
- 15) Los femicidios son la principal causa de asesinato de mujeres en Uruguay. Haciendo evidente el no cumplimiento de la recomendación que realizaba Alemania (118.129) en 2019, la cifra de femicidios no disminuye y se mantiene elevada. Según datos del proyecto Femicidio Uruguay^{ix}, entre los años 2019 y 2022 fueron asesinadas un total de 116 mujeres por razones de género. Sólo en el año 2022 hubo un total de 37 feminicidios, y 21 intentos de feminicidio, y al menos 8 de las mujeres asesinadas habían realizado denuncias previas.
- 16) Existen importantes dificultades para el acceso a registros o datos oficiales. El Ministerio del Interior informa la cifra de “homicidios por violencia basada en género”, y el último año 2022 hubo 29 mujeres asesinadas “por pareja” o “expareja”, el 58,3% del total de mujeres asesinadas.
- 17) Se identifican importantes obstáculos en el acceso a la justicia y reparación de las víctimas directas, sus familias, que en estos procesos son revictimizadas. La falta de especialización en género de juzgados y fiscalías en todo el territorio nacional, y en particular fuera de la capital suponen un trato desigual, y generan barreras en el acceso.
- 18) Recomendaciones al Estado uruguayo:
- a) *Generar y publicar datos oficiales y de calidad sobre femicidios.*
 - b) *Al igual que recomendamos en 2019, es necesario “Profundizar los mecanismos de protección para evitar femicidios.” Especialmente garantizar el acceso efectivo a tobilleras electrónicas como mecanismo de protección a las víctimas, así como de custodia policial para los agresores y no para las víctimas.*
 - c) *Garantizar el adecuado acompañamiento a las familias víctimas directas de femicidio, que limiten su revictimización y efectivicen el acceso a tratamiento psicológico y reparación.*

Sobre Trata de personas

- 19) Siguiendo especialmente las recomendaciones de Guyana (118.71), Armenia (118.72), Bahrein (118.73), Italia (118.74) Madagascar (118.75) de efectivizar acciones para el combate a la trata de personas, en particular de niñas y mujeres, Uruguay aprobó la ley 19.643 de Prevención y Combate a la trata de personas, que implicó un avance fundamental para identificar el fenómeno, definir sistemas de respuesta, así como establecer garantías y reparaciones para las víctimas.
- 20) Sin embargo, la ley 19.643 no es acompañada de presupuesto ni de políticas públicas que hagan posible su cumplimiento. El problema de la trata no ocupa un lugar relevante en la política pública, contrariamente a la recomendación realizada por Tailandia (118.79) en el ciclo anterior. El Plan Nacional de Acción elaborado para 2018-2020 nunca contó con presupuesto para su implementación, como ha recomendado Bahamas (118.81). La ausencia de recursos deriva en prácticas institucionales limitadas, respuestas de protección y reparación insuficientes o inexistentes en algunos casos.

- 21) La falta de formación y capacitación a los funcionarios de primera línea de atención (como docentes, educadores, funcionarios de la salud, defensores, efectivos policiales) genera dificultades en la atención, detección y abordaje adecuado de estas situaciones, y por tanto de la respuesta a las víctimas. Además, los servicios de salud del Estado para las víctimas son insuficientes, y la atención en materia de salud mental es escasa y sin especialización^x.
- 22) Uruguay es país de origen, tránsito y, sobre todo, de destino para la trata de personas. Los servicios destinados a la atención de víctimas de trata son insuficientes y tienen recursos limitados para ofrecer alternativas efectivas de salida a las mujeres víctimas. Desde estos servicios se identifica el ingreso de 300 mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, laboral, o mixta entre 2018 y 2022. La mayoría son mujeres jóvenes (77,8% tiene menos de 35 años de edad) y extranjeras (62,7%). Los datos que surgen de estos registros dan cuenta de rutas claramente trazadas en el traslado e ingreso al país de víctimas cubanas y dominicanas^{xi}.
- 23) Los servicios de atención existentes se orientan a la trata con fines de explotación sexual. No existen espacios de acogimiento para víctimas especializados en la trata, derivando a quienes lo requieren a refugios de mujeres con otras manifestaciones de violencia de género, o para personas en situación de calle.
- 24) La trata de personas con fines de explotación laboral se encuentra invisibilizada en Uruguay, aunque se han identificado múltiples situaciones. Son escasos los registros oficiales, así como las investigaciones y estudios que profundicen sobre la situación de trata laboral. No existen servicios especializados en trata laboral. Además, no existe un servicio de atención específico para varones víctimas de trata, ni con fines de explotación laboral ni sexual.
- 25) Recomendaciones al Estado uruguayo:
- Dotar de recursos a la Ley 19.643 para su implementación y cumplimiento.*
 - Formar y capacitar a todos los funcionarios de primera línea de atención para la detección temprana de situaciones de trata, que permita identificar y brindar una respuesta adecuada a las víctimas.*
 - Crear servicios de atención para trata con fines de explotación laboral y crear servicios de atención específicos para varones víctimas de trata.*
 - Fortalecer los programas de salida efectiva de las víctimas, en especial las respuestas habitacionales y de reinserción en el mercado de trabajo.*

Sobre Infancias y adolescencias

- 26) Los derechos de niñas, niños y adolescentes consagrados en Uruguay registran preocupantes retrocesos a nivel normativo. En primer lugar, el Estado uruguayo continúa incumpliendo la protección de niñas, niños y adolescentes en matrimonios o parejas forzadas. Contrariamente a lo recomendado por El Salvador (118.173), República de Corea (118.124) y Bulgaria (118.175), Uruguay aún no ha elevado la edad de matrimonio a los 18 años de edad.
- 27) En el año 2023 hubo una regresión en lo referente a los derechos de niñas, niños y adolescentes al aprobarse la Ley 20.141^{xii}. Esta Ley sobre la Corresponsabilidad en la Crianza representa una amenaza concreta a la vida y la protección de niñas y niños que sufren situaciones de violencia. A

través de esta nueva normativa se impone a niñas y niños visitas con las y los denunciados por violencia hasta que haya sentencias judiciales de algún tipo, violando el principio de precaución general que debe regir en toda actuación cuando se trata de denuncias por violencia contra las niñas y niños. La normativa anterior ya incluía la corresponsabilidad en la crianza como principio y derecho fundamental de niños y niñas, así como la posibilidad de la tenencia compartida o guarda material compartida, siempre que fuera una opción viable y que garantizara su interés superior.

- 28) Se enfatiza en que todas las voces expertas de organizaciones sociales, academia, magistrados, defensores de oficio, colectivo de profesionales y UNICEF alertaron al Parlamento sobre la amenaza que significaba la votación de esta ley. En su visita a Uruguay realizada en Mayo de 2022, la Relatora Especial sobre la venta, la explotación sexual y el abuso sexual de niños, Mama Fatima Singhateh, manifestó su preocupación por la existencia de esta Ley, al anteponer los intereses de algunos adultos al interés superior de niñas, niños y adolescentes, y exponerlos a situaciones de violencia. Por ello, solicitó al gobierno que reconsidere esta Ley, además de trabajar “con los actores de protección de la infancia para poner en marcha medidas que garanticen que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes será la consideración primordial”^{xiii}.
- 29) Esta norma fue impulsada por colectivos de varones que dicen ser víctimas de denuncias falsas y que utilizan el argumento del Falso Síndrome de Alienación Parental que fue tomado también por los legisladores que votaron esta ley, y en el parlamento se advirtió sobre las implicancias^{xiv}. Al respecto, cabe destacar que MESECVI considera que *“La utilización de esta controvertida figura en contra de las mujeres, en casos donde alegan violencia por razones de género o violencia contra las hijas e hijos, es parte del continuum de violencia de género y podría generar responsabilidad a los Estados por violencia institucional.”*^{xv}
- 30) Es particularmente peligroso el artículo 15 de la ley de Corresponsabilidad en la Crianza, que incorpora como agravante al delito de simulación cuando la denuncia se dirige “contra la persona con quien el denunciante tenga hijos en común”^{xvii}. Este artículo da argumento para que, denunciados por abuso sexual infantil intrafamiliar, frente al archivo de denuncias, se presenten a solicitar “visitas” con sus víctimas, amparándose tanto en este archivo como en la acusación a las denunciadas de realizar una denuncia falsa. Esta norma representa una forma de revictimización, un límite al acceso a la justicia, además de una regresividad en la regulación normativa en materia de derechos humanos.
- 31) Recomendaciones al Estado uruguayo:
- Dotar de mayor presupuesto a las normativas que involucran la garantía de derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes.*
 - Dar cumplimiento a las recomendaciones realizadas por el Sistema Internacional de Derechos Humanos, y aumentar la edad de matrimonio a 18 años de edad.*
 - Derogar la actual Ley 20.141, de corresponsabilidad en la crianza.*
 - Crear, desde la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), un registro que sistematice y haga seguimiento de los casos de violencia institucional de género con especial atención en los procesos institucionales donde se argumente alienación parental para otorgar visitas con personas denunciadas por violencia.*

Sobre Violencia hacia niñas, niños y adolescentes

- 32) Uruguay sigue sin desarrollar las acciones necesarias y efectivas de prevención, atención y reparación del daño hacia niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia. Según el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) solo 1 de cada 10 situaciones se detectan en su fase inicial.
- 33) Existen importantes carencias en el sistema de información y publicación de datos sobre la situación de las infancias y adolescencias. Los registros oficiales que surgen del SIPIAV en 2022 identifican 7473 situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes, cifra que duplica la registrada en 2019 (4774 situaciones). El 36% de los casos son de Maltrato emocional, 24% de negligencia, 20% de abuso sexual, 17% de Maltrato físico, y 3% de explotación sexual. En relación a las denuncias sobre delitos sexuales recibidas por el Ministerio del Interior, entre 2021 y 2022 se registran 5.279 niñas, niños y adolescentes víctimas.
- 34) Frente a dichas cifras, SIPIAV no cuenta con recursos suficientes para atender las situaciones. Se registran largas listas de espera para acudir a servicios de tratamiento en salud mental, o reparación del daño.
- 35) Los servicios de atención para niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia no se encuentran accesibles ni disponibles: existen equipos psicosociales y legales en 9 de los 19 departamentos del país, con listas de espera para atenderse. Según una integrante de la Comisión Directiva de INAU, la institución cuenta con capacidad para la atención del 10% de las situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes^{xviii}.
- 36) Es preocupante el riesgo en el que se encuentran infancias y adolescencias que viven con sus madres y están expuestas a la violencia de género. Existen graves fallas para aplicar y efectivizar medidas de protección de niñas, niños y adolescentes en riesgo de vida. En el año 2022 se registró el alarmante asesinato de 7 niñas y niños asesinados por sus padres, y uno por su padrastro.
- 37) En relación a los noviazgos violentos en la adolescencia, los servicios especializados para mujeres adolescentes víctimas de violencia son casi inexistentes; recientemente se amplió la cobertura a mujeres a partir de los 15 años, pero solamente en la capital del país, dejando a los restantes 18 departamentos sin cobertura.
- 38) Esta situación de falta de recursos, falta de formación especializada en instituciones de atención y de justicia, listas de espera para la atención, y respuestas deficientes ponen en riesgo la vida de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.
- 39) Recomendaciones al Estado uruguayo:
- Realizar estudios exhaustivos y periódicos de prevalencia de la violencia hacia niñas, niños y adolescentes.*
 - Garantizar la accesibilidad a servicios y dispositivos de atención en todo el territorio nacional, que permitan atender de forma inmediata las situaciones que son detectadas y dar protección a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.*
 - Construir vías de denuncia confiables para niñas, niños y adolescentes, que brinden respuestas efectivas e integrales, y evalúen correctamente el riesgo.*

- d) *Ampliar la cobertura de servicios especializados para mujeres adolescentes víctimas de violencia, los 18 departamentos restantes del país.*
- e) *Promover programas específicos con presupuesto asignado para prevenir y abordar la violencia en los noviazgos en los centros educativos.*

Sobre Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.

- 40) Uruguay no cuenta con estudios de prevalencia que permitan tener datos cuantitativos sobre la situación y el alcance de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes.
- 41) Sobre aquellas situaciones de explotación sexual identificadas se registra un aumento de los casos detectados para el período 2019-2022. El Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (CONAPEES) reportó en 2022^{xix} un total de 529 víctimas atendidas, donde el 56% de las víctimas tiene entre 12 y 18 años de edad^{xx} y el 88% son niñas y adolescentes mujeres, datos que advierten una extrema vulnerabilidad de niñas y adolescentes mujeres en relación a la explotación sexual. El Ministerio del Interior, en tanto, registró entre 2021 y 2022 al menos 528 víctimas niñas, niños y adolescentes por delitos vinculados a la violencia y explotación sexual de infancias y adolescencias (Ley 17.815).
- 42) Se identifican situaciones en todo el país, y se visualizan diversas modalidades de explotación con características distintas según el territorio y el modelo productivo.
- 43) La utilización de niñas, niños y adolescentes en pornografía es un problema creciente. Algunas investigaciones realizadas por la academia identifican a Uruguay como país desde donde se producen y suben imágenes como país de recepción.
- 44) Existen importantes carencias en la formación en género, en derechos de infancia y comprensión de la violencia sexual, lo que genera problemas importantes en la respuesta institucional, e impacta en la calidad y efectividad de las acciones de protección en situaciones de riesgo.
- 45) Para las víctimas niñas, niños o adolescentes no existen hogares o centros especializados en abuso y explotación sexual. Los centros donde son derivados no cuentan con profesionales especializados en el trabajo con estas víctimas. No existe una atención integral, en espacios donde la explotación sexual se naturaliza. Al respecto, preocupa el diagnóstico de la Relatora Mama Fátima “*la explotación sexual a través del sexo transaccional es muy común, especialmente con adolescentes, hasta el punto de ser una práctica normalizada*”.
- 46) Adicionalmente, se identifican situaciones de trata interna. Si bien se destacan algunos esfuerzos desde el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) para fortalecer la formación para la atención y protección de las víctimas, sólo existe un servicio especializado en la capital, Montevideo, a través del proyecto Travesía. En el resto del país existen sólo dos equipos que desarrollan acciones de sensibilización, capacitación y orientación a equipos territoriales. Ante la identificación de situaciones de trata interna, la respuesta es limitada en la atención y protección integral a niñas y niños víctimas.
- 47) *Recomendaciones al Estado uruguayo:*

- a) *Desarrollar estudios de prevalencia que brinden datos cuantitativos para conocer el alcance del problema.*
- b) *Contar con procedimientos que permitan la detección temprana de las situaciones de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, que permitan actuar a tiempo para no dejarles en un ciclo continuo de desprotección.*
- c) *Especializar los dispositivos de intervención en los centros de protección para mejorar la detección y acompañamiento a las situaciones complejas de explotación sexual y trata.*

Sobre Desapariciones forzadas

- 48) Uruguay no reconoce la desaparición de adolescentes mujeres y mujeres como un grave problema asociado a la violencia contra las mujeres, y es preocupante la falta de resolución de esas desapariciones.
- 49) Las adolescentes víctimas de trata desaparecen de manera intermitente^{xxi}, reiterada, por tiempos limitados, en el que son explotadas sexualmente. En particular, preocupa la situación de riesgo de niñas, niños y adolescentes en centros de protección estatales con complejas situaciones de explotación sexual y trata, dados los insuficientes recursos y dispositivos para intervenir. Adolescentes en custodia del Estado desaparecen en contextos de explotación sexual, y no son buscadas activamente por las instituciones a cargo^{xxii}.
- 50) Datos del Ministerio del Interior del año 2020 muestran que de las 1.245 denuncias de adolescentes mujeres denunciadas como ausentes, 764 se encontraban en espacios de protección del INAU. Existen importantes carencias en la acción estatal de búsqueda de estas adolescentes desaparecidas.
- 51) Recomendaciones al Estado uruguayo:
 - a) *Generar protocolos de actuación y equipos de respuesta inmediata ante denuncia de desaparición de niñas y adolescentes, articulando de forma efectiva entre el INAU, Ministerio del Interior y Fiscalía*

Sobre Violencia institucional hacia niñas y niños

- 52) Uruguay carece de un sistema de información integrado que permita visibilizar las diversas situaciones de violencia institucional que afectan a infancias y adolescencias institucionalizadas en el sistema de protección^{xxiii}. Es particularmente preocupante la situación de estas niñas, niños y adolescentes institucionalizados.
- 53) A pesar del dictamen establecido en la Ley de Salud Mental (19.529) de eliminar instituciones asilares y monovalentes de atención para el año 2025, continúan vigentes los dispositivos de institucionalización de infancias y adolescencias con necesidad de atención en salud mental, sosteniendo graves prácticas que vulneran derechos humanos. Dichos espacios de atención se basan en un modelo asilar y monovalente, de aislamiento con el medio y destierro, ya que las niñas, niños y adolescentes son mudados de su barrio y departamento. Estos centros desarrollan prácticas de violencia institucional al promover el encierro, limitar el derecho a la educación, limitar la vinculación con referentes afectivos, y vulnerar la intimidad, reproduciendo violencias que afectan severamente el desarrollo y la salud mental de niñas, niños y adolescentes. Tanto el Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) como varias organizaciones de la sociedad civil, a través del Comité

de Derechos del Niño de Uruguay (CDNU), han denunciado las deficientes condiciones de dichos centros y las prácticas de tratos crueles, inhumanos y degradantes. En particular, un monitoreo realizado por el MNP da cuenta de situaciones de violencia psicológica, violencia física, amenazas, sanciones desmedidas y niveles altos de control, en espacios signados por rejas, poca iluminación y ventilación, y cámaras de videovigilancia en ámbitos comunes y privados (MNP 2020)^{xxiv}.

- 54) En el caso del sistema de protección en centros de 24 horas, desde el MNP y varias organizaciones sociales se denuncia la situación de sobrepoblación y malas condiciones, así como carencias importantes en el abordaje integral de la situación de niñas, niños y adolescentes. Se constatan situaciones de vulneraciones de derechos, como malos tratos y abusos, falta de atención adecuada en salud mental, internaciones prolongadas en centros transitorios, inadecuada infraestructura, y falta de personal de atención especializado.
- 55) En particular, se destaca que en el año 2023 el MNP realizó varias visitas al hogar Tribal^{xxv}, un Centro de Breve Estadía para varones entre 14 y 17 años, conocido como “puerta de entrada” al sistema de protección 24 horas. Allí se observó un clima de extrema violencia institucional, identificando situaciones de violencia física, intervenciones psiquiátricas compulsivas, consumo de sustancias psicoactivas, en una estructura que presenta graves carencias edilicias^{xxvi}. Estas situaciones reiteradas de violencia exponen a los adolescentes residentes a situaciones de riesgo de su integridad física, psicológica y eventualmente, su vida.
- 56) Por último, el Estado uruguayo vulnera derechos de niñas y niños en situación de privación de libertad. La mayoría de las mujeres privadas de libertad que son madres de hijas e hijos provienen de sectores pobres y vulnerados en sus derechos, y el encarcelamiento profundiza aún más la vulneración de los derechos de los niñas y niños. La ley 14.470^{xxvii} establece que los niñas y niños pueden permanecer junto a sus madres privadas de libertad hasta los 4 años de edad. Estas medidas de encierro afectan profunda y negativamente el desarrollo integral de niñas y niños encerrados, en condiciones actuales de insuficiente infraestructura, higiene, atención de salud, y mala alimentación para ellos y sus madres recluidas. Estas medidas de encierro son inadecuadas para su desarrollo, y es necesario dar cumplimiento a las Reglas de Bangkok, que recomienda para condenas de madres con hijos e hijas, evitar la prisión y fomentar otro tipo de medidas alternativas a la privación de libertad.
- 57) Recomendaciones al Estado uruguayo:
- a) *Generar un sistema de información integrado, que permita visibilizar las diversas situaciones de violencia institucional que afectan a niñas y niños en contextos de institucionalización, o encierro.*
 - b) *Asignar presupuesto para la articulación efectiva del sistema de protección, información, y denuncia de la violencia institucional, de forma tal que se pueda abordar de forma integral la situación de las niñas y niños víctimas*
 - c) *Cumplimiento con la ley de salud mental vigente (19.529) que establece la clausura de centros asilares y monovalentes, como son los centros de atención a episodios agudos, y las casas de Medio Camino. Cerrar centros donde se desarrollan prácticas de tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes.*
 - d) *Investigar las situaciones de tortura, tratos crueles inhumanos y/o degradantes existentes en los centros de protección de 24 hs, apartando inmediatamente a funcionarios sospechosos y*

estableciendo medidas de protección para las infancias y adolescencias violentadas. Además, reparar a estas víctimas.

- e) Garantizar condiciones adecuadas para el desarrollo de las infancias en contextos de encierro, promoviendo especialmente medidas alternativas a la privación de libertad.*
- f) Respetar los principios de progresividad y no regresividad en derechos humanos, promulgando leyes que aseguren avanzar en el respeto de los principios de derechos humanos.*

Sobre el Acceso a la justicia.

- 58) Se identifican importantes obstáculos para el acceso a la justicia de las mujeres, y las niñas, niños y adolescentes. Contrariamente a la recomendación dada por Suecia en 2019 (118.143) la falta de recursos impide que las víctimas accedan a medidas efectivas de protección, y los casos sean investigados debidamente.
- 59) El acceso a la justicia en relación a la VBG se relaciona estrechamente con la recepción de denuncias, y su efectivización requiere de mecanismos accesibles y eficaces. Sin embargo, este derecho se ve impedido cotidianamente, ya que cada mujer que concurre a una comisaría debe esperar varias horas para ser atendidas (a veces acompañadas de sus hijas o hijos), seguida de más horas de espera para obtener alguna resolución de protección, o de custodia como medida de garantía para salvaguardar su vida.
- 60) Aunque la Ley 19.580 explicita en el artículo 61 que luego de presentada la denuncia el Juzgado debe celebrar audiencia en un plazo máximo de 72 horas, esto no ocurre prácticamente nunca. Muchas veces no se notifica a la víctima si se ha decretado en su favor una medida de protección, ocurriendo casos donde la víctima se entera de la resolución a través de su agresor.^{xxviii}
- 61) Frente a las dificultades existentes para lograr una medida de protección adecuada, la Suprema Corte de Justicia dictó una Acordada^{xxix} para evitar que algunas resoluciones tomadas por juezas y jueces fueran una nueva revictimización, al decretar cuestiones tales como “se intima a las partes a la pacífica convivencia”. A pesar de esta regulación, este tipo de sentencias siguen aplicándose. A modo de ejemplo, en 2023 una adolescente de 16 años fue víctima de femicidio por su novio de 17 años, quien tenía denuncias previas de VBG, donde la jueza del caso había decretado “Intimar a los menores a un buen relacionamiento. Intimar a todos los progenitores al estricto cumplimiento de los deberes inherentes a la patria potestad”^{xxx}.
- 62) Para garantizar a las víctimas una protección que limite la violencia, es fundamental que se realice una adecuada valoración del riesgo, cuyo informe es necesario para que el Poder Judicial tome definiciones^{xxxi}. Sin embargo, son necesarios meses para acceder a esta evaluación, siendo probable que el desarrollo del informe implique mucho más de seis meses, plazo mínimo de protección previsto en la normativa. En el interior del país (“interior del país” hace referencia a los 18 departamentos del país que no son Montevideo, la capital del Uruguay), existen ocasiones donde esta evaluación no ocurre por falta de agenda o ausencia de técnicos para realizarla, quedando la evaluación a criterio del juez actuante.
- 63) La insuficiencia de recursos y formación hace que la actuación judicial resulte ineficiente para brindar la primera medida de protección a las mujeres y las infancias. En tanto, la acción penal del Estado, representada por las fiscalías, tiene grandes debilidades por la sobrecarga de denuncias y falta de especialización en el interior del país.

- 64) En otro orden, se identifican múltiples barreras para el acceso igualitario a la justicia, principalmente en el acceso a los recursos. Las mujeres víctimas sin recursos económicos para acceder a una asesoría legal privada hacen uso de la Defensoría Pública que se encuentra desbordada, con limitada especialización para, en muchas ocasiones, enfrentarse a contrapartes que tienen acceso a defensas privadas especializadas en la materia. Un caso ejemplar ha sido la denominada “Operación Océano”, el caso más grande de investigación penal de explotación sexual de adolescentes, que deja en evidencia el poder de los presuntos explotadores, al tratarse de “varones adultos con alto nivel educativo, profesionales, de sectores sociales medios y altos, con ingresos económicos muy por encima de la media de la población”^{xxxii}.
- 65) Sobre Sistema penal y sistema carcelario femenino, si bien el sistema de Justicia uruguayo contempla mecanismos alternativos a la prisión, existen múltiples delitos inexcusables, en particular los asociados al tráfico de estupefacientes. El tratamiento normativo que se le confirió al microtráfico en nuestro país, modificado por la Ley 19.889^{xxxiii} (en especial el artículo 74), constituye una puerta de entrada de muchas mujeres al sistema penal.
- 66) La mayor parte de las mujeres privadas de libertad (oscila entre el 26% y 37%) fueron procesadas por delitos vinculados con microtráfico, delitos donde la privación de libertad aparece como única opción.
- 67) El efecto de estas modificaciones ha sido que el sistema carcelario colapse, aumentando la cifra de mujeres privadas de libertad de 543 a inicios de 2020, a 1074 en junio de 2023. En particular, la Unidad n°5 registra niveles alarmantes de hacinamiento, al estar reclusas más de 700 mujeres en un establecimiento pensado para un máximo de 400.^{xxxiv} Muchas veces estas mujeres ingresan con sus hijos e hijas al sistema. En junio de 2023 había 41 niños privados de libertad junto a sus madres. En Montevideo se alojan en la Unidad 9 “Madres con hijos”, que se encuentra dentro del predio de la cárcel de mujeres más grande del país (Unidad 5).
- 68) Recomendaciones al Estado uruguayo:
- Generar información articulada entre los actores integrantes del sistema de justicia para contar con datos estadísticos detallados públicos y periódicos sobre los casos judicializados de VBG.*
 - Reforzar la coordinación entre los organismos encargados de prevenir y sancionar este tipo de violencia para una actuación más efectiva.*
 - Dotar de presupuesto a las normativas aprobadas para el cumplimiento efectivo, en particular para la creación de juzgados especializados en diversas VBG para todo el territorio nacional, y la realización de procesos de formación a operadores jurídicos para detectar, evaluar el riesgo, y dar rápida respuesta.*
 - Garantizar el derecho de mujeres víctimas al acceso inmediato a la justicia y protección ante la denuncia de situaciones de VBG.*
 - Crear fiscalías especializadas en VBG, especialmente en violencia sexual y en el interior del país, y fortalecer las existentes en la capital.*
 - Fortalecer el sistema de justicia para el efectivo cumplimiento de la ley 19.580 y 19.823 y asegurar que todo niño expuesto a situaciones de VBG hacia sus madres o cuidadoras sea protegido.*

- g) Fortalecer los juzgados, equipos técnicos y defensores públicos para un acceso efectivo a la justicia de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.
- h) Crear una defensoría especializada para niñas y niños.
- i) Efectivizar el cumplimiento del artículo 124 del Código de la Niñez y la Adolescencia, literal E, que evita la revinculación de las víctimas niñas, niños y adolescentes con su agresor, para los procesos de maltrato y/o abuso sexual contra ellas y ellos.
- j) Eliminar artículos que aumentan las penas para delitos no violentos vinculados al microtráfico, en particular el artículo 74 de la ley 19.889. Promover medidas alternativas a la privación de libertad con equipos especializados.

ⁱ See in Annex 1

ⁱⁱ En particular las leyes 19.580, 19.643, 19.293.

ⁱⁱⁱ Informe y resultados de la encuesta disponibles en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/encuesta-nacional-prevalencia-sobre-violencia-basada-genero-generaciones>.

^{iv} En 2018 el Sistema de Gestión de la Seguridad Pública del Ministerio del Interior registró un total de 36.918 denuncias por Violencia Doméstica.

^v <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

^{vi} Atienden sólo situaciones de violencia por parte de pareja y ex pareja, excluyendo otro tipo de VBG

^{vii} Ley 19.538. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19538-2017>

^{viii} Acosta, N. Algorta, P., Echeto, M. P., Padilla, D., Sueiro, N. (2022). Informe de Investigación: Recepción en la jurisprudencia del femicidio y de la modificación al delito de Violencia Doméstica. Facultad de Derecho, Universidad de la República.

^{ix} El Proyecto Femicidio Uruguay se encuentra accesible en: <https://www.femicidiouruguay.net/acerca-de>

^x Información extraída del informe: “Más invisibles. La trata y la pandemia” (2023), del Proyecto Autonomías Colectivas contra la Violencia de género. Disponible en:

<https://www.autonomiascolectivascontralaviolenciadegenero.org.uy/descarga-el-informe-mas-invisibles-la-trata-y-la-pandemia/>

^{xi} En el primer caso, partiendo desde Cuba hacia Guyana, atravesando Brasil e ingresando por frontera terrestre a Uruguay. En caso de República Dominicana, es común que se realice una ruta que atraviesa varios países del Pacífico (como Colombia, Perú, Ecuador o Chile) para ingresar por Brasil o Argentina.

^{xii} <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/20141-2023>

^{xiii} Documento disponible en:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/children/sr/statements/2023-05-26-eom-statement-uruguay-sr-sale-children-sp.pdf>

^{xiv} Sobre esta advertencia: <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/5/el-senado-dio-sancion-definitiva-al-proyecto-de-tenencia-compartida-con-los-votos-del-oficialismo/>

^{xv} A modo de ejemplo, para votar la actual ley 20.141 el diputado oficialista Javier Radiccioni menciona que “Estamos defendiendo los derechos de los niños. Niños que terminan muchas veces siendo alienados por un relato que se continúa en el tiempo y que va generando un odio, un rechazo contra el varón, en este caso, el padre, un daño psicológico enorme que después lo va a llevar adelante toda su vida, y tenemos el deber y la obligación de hacer que esto no suceda”. En:

<https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2023/5/el-sindrome-de-alienacion-parental-una-teoria-sin-sustento-cientifico-que-se-infiltro-en-el-debate-por-la-ley-de-tenencia-compartida/>

^{xvi} <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/women/sr/2022-08-15/Communique-Parental-Alienation-SP.pdf>

^{xvii} Texto completo del proyecto de ley aprobado: <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2023/04/00487.pdf>

Artículo 15.- Agrégase al Código Penal (Ley 9.155, de 4 de diciembre de 1933), el

siguiente

artículo:

"ARTÍCULO 179 BIS. (Agravante especial de la simulación).- Se considerará circunstancia agravante del delito previsto en el artículo anterior, que la denuncia vaya dirigida contra la persona con quien el denunciante tenga hijos en común, y que, a consecuencia de dicha denuncia, la justicia disponga alguna medida cautelar en aplicación de la Ley 19.580, de 22 de diciembre de 2017, o de la Ley 17.514, de 2 de julio de 2002".

^{xviii} Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2021/4/natalia-argenzio-el-presupuesto-del-inau-para-la-atencion-de-la-violencia-este-ano-es-cero/>

^{xix} Dato disponible en: <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2022/12/aumento-la-cantidad-de-casos-de-explotacion-sexual-comercial-de-ninas-ninos-y-adolescentes-por-tercer-ano-consecutivo/>

^{xx} Información disponible en: <https://www.inau.gub.uy/novedades/noticias/item/3528-conmemoramos-el-dia-nacional-contra-la-explotacion-sexual-de-la-ninez-y-la-adolescencia>

^{xxi} Más información en la publicación “Dueños de personas, personas con dueño” (2020). Disponible en: <https://ongelpaso.org.uy/investigacion-duenos-de-personas-personas-con-duenos/>

^{xxii} Al respecto, ver nota “A tu suerte. ¿Quién busca a niños, niñas y adolescentes que desaparecen del radar del INAU?”. Brecha, 22 de setiembre de 2023. Disponible en: <https://brecha.com.uy/a-tu-suerte/>

^{xxiii} Al respecto, el SIPIAV no releva las situaciones de violencia institucional.

^{xxiv} Informe “La infancia que no queremos ver”. Monitoreo realizado por el MNP 2019 y 2020 con el apoyo de UNICEF a todos los centros de atención en salud mental en Uruguay para niñas, niños y adolescentes de gestión pública. Informe disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/infancia-queremos-ver>

^{xxv} <https://brecha.com.uy/la-politica-del-abandono/>

^{xxvi} Informe disponible en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-monitoreo-marzo-setiembre-centro-breve-estadia-ex-tribal>

^{xxvii} <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14470-1975>

^{xxviii} Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/policiales/hay-110-denuncias-por-violencia-de-genero-diarias-en-lo-que-va-del-ano-y-hubo-mas-femicidios-que-en-los-dos-anos-anteriores>

^{xxix} Disponible en: <https://www.poderjudicial.gub.uy/documentos/148-2020/6614-103-2020-acordada-n-8071-procesos-de-preteccion-previstos-por-la-ley-n-19-580>

^{xxx} Disponible en: <https://www.subrayado.com.uy/abogado-la-familia-valentina-cancela-sostiene-que-jueza-sumariada-violo-disposiciones-legales>

^{xxxi} Previsto en el art.61 de la mencionada ley

^{xxxii} Condon, Fabiana, Prego, Cristina 2020 Informe Anual Serpaj: Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes: ¿qué trae de nuevo Operación Océano?. Pags 275-279.

^{xxxiii} <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

^{xxxiv} En relación a la situación de hacinamiento y condiciones inhumanas, en setiembre se presentó un Habeas Corpus <https://ladiaria.com.uy/justicia/articulo/2023/9/operadores-y-policias-de-la-unidad-5-presentaron-un-habeas-corporus>

ANEXO I

Listado de organizaciones socias de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual

- AEMGuyunusa (Maldonado)
- Aire.Uy (Montevideo)
- Asociación Civil El Paso (Montevideo)
- Casabierta (Montevideo)
- Casa de la Mujer de la Unión (Montevideo)
- Iniciativas Sanitarias (Montevideo)
- Instituto Mujer y Sociedad (Montevideo)
- La Pitanga (Montevideo)
- Movimiento de Mujeres de Florida (Florida)
- Mujer Ahora, (Montevideo)
- Mujeres de Negro (Montevideo)
- Mujeres sin Miedo (Lavalleja)
- Plemuu (Montevideo)
- Por la Integración (Montevideo)
- Somos (Montevideo)
- Voz de la Mujer (Colonia)

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Asociación de Mujeres Uruguayas con Discapacidad (AMUD), Centro Educativo para personas con autismo, CENTEA URUGUAY, Mesa Permanente de Discapacidad del PIT-CNT

Introducción

1. “Asociación de Mujeres Uruguayas con Discapacidad” (AMUD) es una asociación nacional de primer orden, sin fines de lucro, integrada mayoritariamente por mujeres con discapacidad. Es objetivo de AMUD sostener, por todos los medios al alcance, el respeto a la dignidad, la igualdad, y lograr una vida independiente con plena inclusión y participación en la comunidad.

2. “Centro Educativo para personas con autismo” es una asociación de primer orden, radicada en Salto, Uruguay, sin fines de lucro, integrada mayoritariamente por familiares de personas con neurodiversidad autismo. Son objetivos esenciales del Centro Educativo desarrollar en las alumnas y alumnos las habilidades básicas de la vida cotidiana, promover el aprendizaje en la gestión de sus emociones, entrenar sus competencias para la vida social, y establecer los vínculos interinstitucionales para la inclusión educativa y laboral.

3. “CENTEA URUGUAY” es una asociación de primer orden, radicada en Montevideo, sin fines de lucro, integrada mayoritariamente por familias de personas con neurodiversidad autismo, que se creó con el propósito de organizar la vivienda para la vida independiente de jóvenes y adultos con esta neurodiversidad.

4. “Mesa Permanente de Discapacidad” del PIT-CNT es un espacio de participación que comenzó a funcionar en setiembre de 2015, con el objetivo de intercambiar sobre la temática Discapacidad. Participan unas 80 organizaciones de y para personas en situación de discapacidad de distintas partes del país, motivadas por el alcance de la garantía de los Derechos Humanos a esta población históricamente vulnerada. Este espacio, desde su inicio, articuló permanentemente con la Secretaría de Discapacidad del PIT-CNT, impulsando la Ley de Empleo para Personas con Discapacidad en el ámbito Privado, N.º19.691 de 18 de noviembre de 2018.

5. Este Informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia. Proceso Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

6. La presente contribución se centra en las Recomendaciones que Uruguay recibió en el segundo ciclo de revisión del Examen Periódico Universal (EPU), en 2014, y en el tercer ciclo, en 2019 sobre la situación de los grupos vulnerados y vulnerables¹, en especial las personas con discapacidad. Asimismo, se presentan recomendaciones sobre el compromiso voluntario² que Uruguay realizó en su Informe País para el segundo ciclo del EPU, que refiere a la elaboración de un Plan Nacional de Equiparación de Oportunidades y Derechos e implementar el Plan de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de Personas con Discapacidad.

¹ Recomendaciones tomadas del documento “Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal.

² Este compromiso voluntario fue tomado del documento “Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Uruguay” - A/HRC/WG.6/18/URY/1.

7. Las organizaciones reunidas en esta coalición expresamos nuestra satisfacción por los logros alcanzados por el Estado en varios aspectos y señalamos otros sobre los que aún es necesario avanzar, a efectos de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Discriminación hacia las personas con discapacidad (Recomendaciones 118.163, 118.211, 118.213, 118.215, 118.217, 118.218, 118.219)

8. La discriminación por motivos de discapacidad está expresamente definida en la normativa uruguaya³. Sin embargo, las personas con discapacidad se encuentran expuestas continuamente a situaciones de discriminación, muchas de las cuales están vinculadas directamente con la denegación de la implementación de ajustes razonables. Asimismo, en la sociedad uruguaya persisten, con fuerte arraigo, estereotipos vinculados a su capacidad para la toma de decisiones, su autonomía, su capacidad de trabajar, etc.⁴.

Recomendaciones

9. El Estado uruguayo debe:

- a) implementar acciones para el cumplimiento del ODS 10⁵ asociado al Artículo 5 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas.
- b) Determinar la actualización de la legislación de modo que las diferentes conceptualizaciones, la denegación de ajustes razonables y la terminología, no promuevan ni constituyan discriminación hacia las personas con discapacidad, y permitan la aplicación de mecanismos para el ejercicio de los derechos humanos;
- c) Efectuar las adecuadas intervenciones para eliminar el lenguaje peyorativo y desactualizado; las expresiones despectivas y discriminadoras que se encuentran en la normativa nacional, en la legislación, en los documentos académicos, en la terminología empleada en los cursos de grado y posgrado.
- d) Concretar la creación del Instituto Nacional de Discapacidad (INADIS) dotándolo del personal idóneo y los recursos financieros necesarios para garantizar la implementación de políticas públicas efectivamente dirigidas a las personas con discapacidad. Tomando en cuenta los aportes de las organizaciones de la sociedad civil que nuclean y defienden los intereses de personas con discapacidad de acuerdo con lo establecido en la Convención y Observación N°7⁶.

³ Ley N°17.817 de setiembre de 2004, de Lucha contra el Racismo, Xenofobia y la Discriminación; Ley N°18.418 de diciembre de 2008, de ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Ley N°18.651, de 19 de febrero de 2010, de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, entre otras.

⁴ ANEXO I. Contribución escrita ADPDUY_EPU_2018.

⁵ ODS 10 Reducción de las desigualdades.

⁶ Artículo N°29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Participación en la vida política y pública. Observación General N°7 (2018) sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención. Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. 9 de noviembre de 2018.

Recopilación de datos y estadísticas (Recomendación 118.26)

10. Es preocupante la falta de información estadística funcional disponible públicamente sobre la situación de las personas con discapacidad, las condiciones de accesibilidad, empleo, vivienda, educación, etc. En este año 2023 se está realizando el Censo 2023 de Población, Hogares y Vivienda y, aunque podría haber sido una poderosa herramienta para obtener información que aportara datos de relevancia y especificidad en el área de la discapacidad, no lo ha sido.

Recomendación

11. El Estado uruguayo debe implementar en el área de la discapacidad un sistema de información estadística adecuada, actualizada, disponible públicamente y respetando el principio de privacidad, para poder formular y aplicar políticas que garanticen el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Educación Inclusiva (Recomendación 118.179)

12. De acuerdo con la Ley N°18.437⁷ el Estado se obliga a asegurar la educación, especialmente en los colectivos minoritarios o en situación de vulnerabilidad; sin embargo, el colectivo de personas con discapacidad, quienes viven situaciones de mayor vulnerabilidad por su condición individual y por las desigualdades sociales, encuentra mayores dificultades para ejercer el derecho a una educación que desarrolle sus potencialidades, habilite su ingreso al mercado laboral y promueva, como mínimo, el acceso a la satisfacción de las necesidades básicas .

13. Aunque el derecho a la educación de las personas con discapacidad se encuentra contemplado, además, en el ODS 4⁸ y en la CDPD artículo 24, en Uruguay, la educación adecuada a sus características y la educación inclusiva, continúan siendo escasas y notoriamente restringidas. Un gran número de niñas, niños y jóvenes con discapacidad (especialmente con neurodiversidad autismo) que cumplen su ciclo en educación primaria, encuentran serias dificultades o les es imposible continuar sus estudios medios, y egresan sin las habilidades y competencias mínimas necesarias para desenvolverse socialmente e ingresar al mercado laboral.

14. En junio de 2014, el Consejo de Educación Inicial y Primaria había aprobado un “Protocolo de Inclusión Educativa de Educación Especial”, y como el “Protocolo de actuación para garantizar el derecho a la Educación Inclusiva de las personas con discapacidad” de 2017, constituyeron un marco donde la propuesta de la actuación educativa no implica obligaciones ni sanciones por incumplimiento para los responsables del sistema educativo, quedando las decisiones libradas a la ocasional disposición y fortuita conciencia de los operadores, constatándose frecuentes incumplimientos de los Protocolos. Es oportuno mencionar que en el proceso de implementación, algunas

⁷ La Ley N°18.437, de diciembre de 2008, General de Educación, en su Artículo 8°. (De la diversidad e inclusión educativa) establece: “El Estado asegurará los derechos de aquellos colectivos minoritarios o en especial situación de vulnerabilidad, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades en el pleno ejercicio del derecho a la educación y su efectiva inclusión social.”

⁸ ODS 4 Educación de Calidad.

organizaciones de la sociedad civil fueron consultadas. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta algunos aportes considerados relevantes para el buen resultado de la implementación.

15. Varias organizaciones de la sociedad civil han recibido diversas denuncias relativas al ámbito educativo⁹. Algunas de ellas son: a) la Dirección del centro educativo de Educación Primaria del interior del país plantea a la familia que el niño no puede continuar asistiendo allí pues la maestra no está preparada para enseñarle; b) un profesor de Educación Media y una Directora, en otra ocasión, plantean a la mamá que el/la joven, respectivamente, no pueden permanecer en el centro de educación media, porque no van a aprovechar los cursos; c) el niño con neurodiversidad autismo pasa las horas dando vueltas en el patio del local escolar. En todas estas circunstancias se excluyó a los alumnos impidiéndoles su acceso a la educación.

16. Con el propósito de avanzar en los procesos de educación inclusiva, en diciembre de 2022, el Gobierno aprobó el “Protocolo de actuación para garantizar el derecho a la Educación Inclusiva de las personas con discapacidad”¹⁰. Sin embargo, establecer normativamente que los centros educativos están obligados a permitir el ingreso al centro educativo de las niñas, niños y jóvenes con discapacidad, no garantiza el acceso a la educación inclusiva. La formación docente, la accesibilidad, la presencia de intérpretes en Lengua de Señas Uruguaya-LSU, la comunicación alternativa y aumentativa, el equipamiento, los materiales didácticos, los textos de lectura fácil, etc., aún no han sido previstos ni implementados asertivamente en el sistema educativo público.

17. La propuesta que se ha implementado denominada “Transformación educativa 2023”¹¹ no pone el foco en la inclusión de personas con discapacidad, dado que no se prevé la formación de maestros y profesores en las diversas áreas de especificidad indispensables para implementar la inclusión. No se instrumenta la reorganización de la estructura organizativa; no se asignan horas de intérpretes de Lengua de Señas Uruguaya en escuelas, liceos, educación profesional y; no se destinan recursos económicos, entre otros temas. En contrapartida, al recortar el presupuesto educativo se reducen las horas de intérpretes de Lengua de Señas Uruguaya.

18. Durante 2023, estudiantes de distintos niveles del sistema educativo, secundario y formación docente (Educación Social), perdieron el año de estudio por no tener intérprete de Lengua de Señas Uruguaya. La comunidad sorda vive una grave segregación y exclusión social. La privación lingüística es su primer derecho violentado cuando nace y crece en un ambiente no señante y no puede acceder a su lengua materna. En este

⁹ El procedimiento de recepción de la denuncia es el siguiente: a) Quien recibe la denuncia es la dirección o docente a cargo de la organización a la que se apersona quien denuncia. b) La denuncia se recibe por parte de madre, padre o vecina/o. c) Se registra la situación, el centro escolar o de educación media que corresponda, el horario en que ocurre, el nombre del alumno/a, nombre de las personas intervinientes en la situación de discriminación. d) Se analiza la situación denunciada a la interna de la organización. e) La dirección de la organización o quien corresponda se contacta con las personas intervinientes en la situación, con el propósito de comprender la situación, y lograr una resolución favorable a la persona con discapacidad.

¹⁰ El Decreto 350/022 deroga el Decreto N°72/017, de marzo de 2017, por el que se aprobó el primer “Protocolo de actuación para garantizar el derecho a la Educación Inclusiva de las personas con discapacidad” a excepción del art. 2º, y aprueba un nuevo “Protocolo de actuación para garantizar el derecho a la Educación Inclusiva de las personas con discapacidad”. ANEXO N°2.

¹¹ <https://www.anep.edu.uy/documentos-transformacion-curricular>.

ambiente no la puede adquirir naturalmente y, en consecuencia, queda obligada a ser semilingüe, con la limitación que implica para su desarrollo cognitivo, y para su inclusión social al habersele negado las herramientas básicas.

19. Más del 70% de las escuelas tiene al menos un niño con discapacidad, pero faltan técnicos, materiales y formación docente, según el Informe a cargo de Ineed¹² y UNICEF¹³. El estudio muestra que la prevalencia de la discapacidad es de 3,2%: 2,3% de discapacidad leve y moderada, y 0,9% de discapacidad severa y muy severa. Este es otro estudio que ratifica lo expresado más arriba sobre el estado 2023 de la educación para niñas, niños, jóvenes y adultos con discapacidad.

Recomendaciones

20. Por lo dicho, el Estado uruguayo debe:

- a) Garantizar a todas las personas con discapacidad el acceso a una educación inclusiva y pertinente a sus condiciones personales, en todos los niveles del sistema educativo;
- b) Implementar la educación inclusiva para niñas, niños, jóvenes y adultos con neurodiversidad autismo en el sistema público, desde inicial hasta la universidad;
- c) Asegurar que se incluya en la currícula la enseñanza de la Lengua de Señas Uruguaya desde la educación inicial hasta la secundaria;
- d) Determinar que se administre la presencia de los intérpretes de Lengua de Señas Uruguaya en los centros educativos donde concurren niñas, niños, jóvenes y adultos que los requieran, desde la primera infancia hasta la universidad;
- e) Garantizar que se implementen mecanismos claros de denuncia para las situaciones de discriminación¹⁴;
- f) Asegurar que se incluya en la currícula de grado de los ciclos terciario y universitario, públicos y privados¹⁵, el abordaje conceptual de las temáticas sobre diversidad, género, discapacidad, vida independiente, dignidad, igualdad, derechos humanos, etc., siendo considerados con tratamiento transversal en la currícula.

Accesibilidad para las personas con discapacidad

21. Si bien se han realizado intervenciones para asegurar la accesibilidad en el transporte y en el entorno físico, el espacio público continúa resultando escasamente accesible para las personas con discapacidad, siendo muy notoria la ausencia de accesibilidad en el interior del Uruguay.

¹² Ineed. Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Institución pública no estatal e independiente creada por LeyN°18.437, General de Educación, de diciembre de 2008. Su cometido es evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativas.

¹³ “Informe sobre el estado de la Educación en Uruguay. Aproximación a la identificación de alumnos con discapacidad en educación primaria”. Ineed-UNICEF. 2019-2020.

¹⁴ Los procedimientos de recepción de denuncias, por ej.: cuando se impide el acceso a la educación, cuando se niega la realización de ajustes razonables, etc.; debieran estar protocolizados para que permitan evaluar cada situación y facilitar las instancias siguientes respecto a los efectos de las denuncias en las instituciones educativas y en la vida de las personas con discapacidad.

¹⁵ Las instituciones educativas tales como: institutos de formación docente de Magisterio, de Educación Social, de Educación Media, IPA, de Educación Técnico Profesional, de Educación Física-ISEF, etc.

22. La accesibilidad en el transporte es esencial para la participación en la vida cotidiana, para acceder a los servicios básicos de salud, educación, trabajo, recreación, etc., con lo cual la segregación y exclusión de las personas con discapacidad vulnera sus derechos humanos fundamentales.

23. En la capital del país se ha alcanzado una mayoría de unidades de transporte accesibles en ómnibus que no siempre funcionan, mientras que los taxis accesibles son escasos.

24. Fuera de la capital del país, solo se constatan algunas unidades de transporte accesibles en ómnibus en algunas ciudades capitales departamentales.

25. De acuerdo con el decreto 406/022¹⁶, se encomienda a la AGESIC¹⁷ la definición de la aplicación de normas, requisitos y exigencias técnicas para asegurar la accesibilidad a contenidos web en el Estado. Sin embargo, la ausencia de entornos digitales accesibles excluye de la información del Estado y de la participación en la comunidad, a las personas con diferentes condiciones de discapacidad (sensoriales, intelectuales, físicas, etc.), y muy especialmente a las personas mayores que han vivido en una sociedad donde las habilidades digitales no existían.

26. La Ley N°19.307 es la Ley de Medios¹⁸. En sus artículos 35 a 37 establece algunas disposiciones referentes a los derechos de las personas con discapacidad (por ej.: accesibilidad a los servicios de comunicación audiovisual, porcentaje de programación acompañada de sistemas de subtítulo, Lengua de Señas o audio descripción, desarrollo de tecnología y formación de profesionales para apoyar el cumplimiento de estas obligaciones). Esta Ley fue reglamentada mediante el Decreto N°160/2019.

27. El Decreto N°160/2019¹⁹, en su artículo 22 establece la obligación de los servicios de televisión abierta, de articular mecanismos de accesibilidad de sus contenidos a personas con discapacidad; y en su artículo 23 establece que en un plazo de tres meses a partir de la aprobación del reglamento, los servicios de televisión abierta ubicados en Montevideo, deberán incluir en un cuadro un/a intérprete de Lengua de Señas Uruguaya que traduzca en tiempo real los contenidos verbales de todos los programas informativos incluidos en la grilla. Estas disposiciones se están incumpliendo, en la medida que se empezaron a aplicar muy lentamente, impidiendo a las personas sordas y con audición disminuida acceder a los contenidos.

28. La Ley N°19.307 en su artículo 28, establece que los servicios de comunicación audiovisual no podrán difundir contenidos que inciten o hagan apología de la discriminación, motivada por diferentes razones, incluyendo la discapacidad. Sin embargo, en la práctica aún se observa el uso de terminología peyorativa en ciertos medios, tales como las palabras “discapacitado”, “minusválido”, etc.; contrarios al paradigma de discapacidad basado en los derechos humanos, y establecido en la Ley 18.418, de 2008, que ratifica la CDPD.

¹⁶ Artículo 88 de la Ley N°19.924 de diciembre de 2020.

¹⁷ Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

¹⁸ La Ley N°19.307 de 29 de diciembre de 2014 (vigente desde el 14 de enero de 2015), es la *Ley de Medios. Regulación de la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual*.

¹⁹ Decreto reglamentario de la Ley N°19.307.

Recomendaciones

29. Por lo anterior, el Estado uruguayo debe:

- a) Garantizar la accesibilidad universal en el país;
- b) Implementar en forma urgente acciones para lograr el 100% de accesibilidad en el transporte en todo el territorio nacional en el corto plazo, con la correspondiente fiscalización y sanción ante incumplimientos;
- c) Establecer la comunicación accesible para las personas ciegas y de baja visión, en comunicación televisiva, señalizaciones (incluso en material de estudio, recipientes y envoltorios de medicamentos, alimentos, etc.);
- d) Establecer la comunicación en lectura fácil en todas las instancias que aseguren la accesibilidad comunicacional para personas mayores y para personas con discapacidad intelectual, psicosocial, etc.;
- e) Fiscalizar el cumplimiento de la Ley N°19.307 de Ley de Medios, para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho a la libertad de información y de expresión, y su derecho a la no discriminación y exclusión de la sociedad en que viven;
- f) Fiscalizar el cumplimiento de la Ley N°19.924 de diciembre de 2020, y su Decreto 406/022, y el cumplimiento de la Ley N°18.381, de octubre de 2008, sobre el derecho de Acceso a la Información Pública; para que las personas con discapacidad y las personas mayores, habiten en la ciudad o en el medio rural, mediante la accesibilidad digital y los formatos accesibles puedan tener acceso a la información pública, y ejercer su derecho a la libre expresión y a la privacidad.

Acceso al Empleo

(Recomendaciones 118.84, 118.86)

30. De acuerdo con el artículo 49 de la ley N°18.651 el Estado debe ocupar a personas con discapacidad en una proporción mínima no inferior al 4% de las vacantes generadas. Sin embargo, de acuerdo con los datos disponibles públicamente que corresponden al informe publicado por la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) de Presidencia de la República los ingresos a la función pública evidencian un muy bajo cumplimiento de la disposición mencionada.

31. En relación al sector privado, la Ley N°19.691, de 29 de octubre de 2018, de Promoción del Trabajo para Personas con Discapacidad en el ámbito Privado, establece que los empleadores de la actividad privada con 25 o más trabajadores permanentes deberán emplear a personas con discapacidad, en un porcentaje de 4%, alcanzado progresivamente, en todo nuevo ingreso que se genere, así como también, entre otras disposiciones, el establecimiento de la metodología de Empleo con Apoyo para las situaciones que lo ameriten. Es relevante mencionar que cinco años después de su aprobación, esta ley de empleo en el ámbito privado aún no se cumple.

Recomendaciones

32. El Estado uruguayo debe:

- a) Garantizar la aplicación de las leyes N°18.651 y N°19.691 sobre contratación para las personas con discapacidad, implementando controles más estrictos y sanciones para los organismos del Estado que no cumplen con esta cuota;

- b) Asegurar la adecuada inclusión laboral y la implementación de los ajustes de procedimiento y los ajustes razonables en aquellas situaciones que lo ameriten.

Derecho a la Asistencia Personal

33. Para la plena inclusión y participación en la comunidad, el artículo 19 de la CDPD establece que los Estados Parte deben asegurar, entre otros, la Asistencia Personal necesaria para facilitar la existencia de la persona con discapacidad al ejercer su derecho a la Vida Independiente. En Uruguay, la Asistencia Personal se encuentra en documentos desde 1993²⁰.

34. En noviembre de 2015, se aprueba la Ley N°19.353, de Sistema de Cuidados, y la normativa contiene conceptos sobre el alcance de la Asistencia Personal que no coinciden con los principios de Vida Independiente y Asistencia Personal.

35. En este sentido es que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, en agosto de 2016, en las Observaciones finales sobre el Informe inicial a Uruguay, expresa que “le preocupa las inconsistencias entre el Programa de Asistencia Personal y la persistencia del enfoque médico en la aplicación de la ley de cuidadores.” (Párrafo n°45). Y recomienda “que garantice a las personas con discapacidad el acceso a los servicios y apoyos necesarios, incluyendo la Asistencia Personal, con el objetivo de la vida independiente en la comunidad, ...” (Párrafo n°46).

36. El derecho a la Vida Independiente²¹ es un derecho de las personas con discapacidad y la Asistencia Personal íntimamente vinculada a ese derecho humano, también debe serlo. Sin embargo, las disposiciones limitan el acceso a la Asistencia Personal con varias barreras: severidad de la condición (persona con discapacidad severa), ingresos económicos del núcleo familiar (estableciendo franjas muy restrictivas), edad (para quienes tienen hasta 29 años y mayores de 80 años), etc. Si bien al aprobar el Sistema de Cuidados, la documentación expresa el interés de hacer progresivo el acceso a la Asistencia Personal, aun en 2023, se mantienen las restricciones de acceso.

Recomendaciones

37. El Estado Uruguayo debe:

- a) Superar las inconsistencias entre el “Programa de Asistencia Personal” mencionadas por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, en el numeral 45 de las “Observaciones finales sobre el Informe final de Uruguay”, de agosto de 2016;

²⁰ En 1993, en el documento “Aportes conceptuales al Área de la Seguridad Social”, Propuesta del Plenario Nacional de Organizaciones de Impedidos-PLENADI, el Capítulo 3 está destinado especialmente a fundamentar la Partida para Asistente. El proceso de formalización de la Asistencia Personal en el país se inició el 9 de diciembre de 1998, Día Nacional de la Persona con Discapacidad, con la aprobación del *Proyecto de Asistentes Personales para Personas con discapacidad severa*, por unanimidad (99 en 99), en la Cámara de Representantes del Parlamento. Continuó con la inclusión de ese texto (con mínima modificación) como capítulo IV. *Asistencia Personal para Personas con discapacidades severas*, en la Ley N°18.651, de febrero de 2010, de *Protección Integral de las Personas con Discapacidad*; y la realización de Cursos para Asistentes Personales durante el año 2015, liderados por el Banco de Previsión Social-BPS quien estaba indicado por la Ley N°18.651 para administrar los recursos del programa (artículo 29).

²¹ Artículo 19 de la CDPD.

- b) Establecer nítidamente las diferencias entre “Asistentes Personales” y “Cuidadoras y Cuidadores”; tanto en la currícula del Curso de Atención a la Dependencia del SNIC, como en la normativa, Ley N°19.353 y disposiciones derivadas;
- c) Eliminar “el enfoque médico en la aplicación de la Ley N°19.353, con actualización de contenidos en el Curso de Atención a la Dependencia-SNIC y en la normativa de aplicación del SNIC;
- d) Incluir en la capacitación de los Asistentes Personales temáticas como: Movimiento de Vida Independiente, y concepto de Asistencia Personal, entre otras referidas a su función;
- e) Garantizar que los servicios de Asistencia Personal a personas con discapacidad tengan como objetivo los derechos a la vida independiente y a ser incluidos en la comunidad, como establece la CDPD y la Ley N°18.418.

Plan de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de Personas con Discapacidad (Recomendación 118.29)

38. Si bien el Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de Personas en situación de Discapacidad 2015-2020 se encuentra en vías de implementación, sus avances aún son lentos. Todavía no se han implementado ajustes de procedimientos que hagan efectivo el acceso a la justicia para todas las personas con discapacidad y continúan existiendo barreras, especialmente normativas, para que las personas institucionalizadas o que han sido declaradas interdictas puedan desempeñarse efectivamente durante los procesos judiciales.

Recomendaciones

39. El Estado Uruguayo debe:

- a) Acelerar la implementación del Plan Nacional de Acceso a la Justicia y Protección Jurídica de Personas con Discapacidad y adoptar las medidas legislativas, administrativas, judiciales, ajustes de procedimiento y ajustes razonables para garantizar el adecuado acceso a la justicia de todas las personas, considerando especialmente los derechos de las niñas, niños y jóvenes;
- b) Incorporar en la normativa y en las estrategias en todos los sistemas (de educación, salud, etc.) el concepto de acceso a la Justicia;
- c) Cumplir con la conformación de la Comisión de Seguimiento del Plan de Acceso a la Justicia, tal como se establece en su decreto del año 2015, con el propósito de un verdadero cambio social en esta área.



Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

DITEC y Mesa Permanente de la Discapacidad



Introducción

1. Este informe es presentado por Asociación Civil DITEC Uruguay y la Mesa¹ Permanente de la Discapacidad. Trata sobre situaciones de los derechos humanos de las personas en situación de discapacidad, personas mayores y otras de la Comunidad, en el cual involucra a personas con enfermedades poco frecuentes (EPOF), enfermedades oncológicas poco frecuentes. Todo bajo el paraguas de DDHH). Con énfasis en el seguimiento de las recomendaciones formuladas al Uruguay en ocasión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU).
2. DITEC Uruguay, Coordina acciones para fortalecer el movimiento asociativo, creando espacios de colaboración conjunta y permanente para compartir conocimientos, experiencias y buenas prácticas en las áreas sanitaria y de inserción social, educativa y laboral. Que nadie quede atrás.
3. La Mesa Permanente de Discapacidad está integrada por ochenta organizaciones de la sociedad civil de todo el país que trabajan el tema DDHH, inclusión y rehabilitación de las personas en situación de discapacidad
4. Este informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia. Proceso Examen Periódico Universal de Uruguay. 2024”.
5. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a concretar medidas efectivas para eliminar las situaciones y prácticas de vulneración de derechos.
6. DITEC y la Mesa Permanente de Discapacidad expresa su satisfacción por los logros alcanzados, por el Estado y señala otras áreas en las que aún es necesario avanzar.

A. Sobre el acceso al trabajo para las personas con discapacidad (Recomendaciones 118.86, 118. 214)

7. El desempleo de las personas con discapacidad² ha rondado históricamente en el entorno del 80%, porcentaje que resulta superior respecto a la tasa general de desempleo. La normativa, establece la reserva del 4% mínimo de las vacantes generadas en el año para el ingreso de personas con discapacidad. Según la ONSC³ (Oficina Nacional del Servicio Civil)⁴ solo el 0,7% en el total de

¹ La Mesa Permanente de Discapacidad comienza a funcionar en el mes de setiembre del año 2015. Este espacio de participación se empieza a construir con el objetivo de intercambiar sobre la temática Discapacidad. Participaron de la misma unas 80 organizaciones de y para las Personas en Situación de Discapacidad (PSD) de distintas partes del país, motivados por el alcance de la garantía de los Derechos Humanos a esta población históricamente vulneradas. Este espacio desde su inicio articula permanentemente con la Secretaría de Discapacidad del PIT-CNT impulsando la Ley de Empleo para Personas con Discapacidad en el ámbito Privado, la Ley 19.691 aprobada el 18 de noviembre de 2018.

² Una persona cada cuatro nace con discapacidad y tres se van conformando con el correr de los años.

³ Dando cumplimiento al art. 9 de la Ley N° 18.719, la Oficina Nacional del Servicio Civil realiza anualmente el relevamiento e informe sobre el ingreso de personas con discapacidad en el Estado, incluyendo tanto los Incisos de la Administración Pública como las Personas Jurídicas de Derecho Público no Estatal la cual establece un sistema de protección integral a las personas con discapacidad, tendiente a asegurarles el acceso a la atención de salud, la educación, la rehabilitación

⁴ Informe sobre el ingreso de personas con discapacidad en el Estado Fueron tan sólo 8 los organismos que para el año 2022 realizaron ingresos de personas con discapacidad y cumplieron con un mínimo del 4%: Ministerio de Ganadería, www.ditecuruguay.org ditecuruguay2002@gmail.com +598 99 757 971 Montevideo. Uruguay



organismos obligados durante el 2022, correspondiente con el ingreso de 33 personas. Decreto 79/014 (28/3/2014) Decreto reglamentario de los arts. 49 y 50 de la Ley N° 18.651⁵, de aplicación para las dependencias del Poder Ejecutivo.

8. Tampoco se cumple la Ley 19691⁶. En la Ley de cuotas. Los Inspectores de la IGTSS⁷, no controla, ni supervisa, ni sanciona el incumplimiento de los estándares de accesibilidad. No hay encuestas de accesibilidad para autoevaluación de empresas, Actualmente hay recepción de nuevos delegados gubernamentales ante la CNIL. Pero **no** existe, ninguna persona con Discapacidad, con voz y voto en dicha Comisión. Dicha Comisión realizó una Guía de recursos para empleadores del ámbito privado, donde las empresas demuestran su poderío⁸, patentizados con sus logos, no así los de discapacidad, que trabajamos en la conformación de dicho manual.

9. A DITEC y la Mesa Permanente de la Discapacidad le preocupa que no existan datos de empleabilidad en el sector privado.

10. A 13 años de aprobada la Ley N° 18.651⁹ y el Art. N° 83 reglamentado por el decreto del Poder Ejecutivo N° 176/021 no se cumple, el pase libre nacional, gratuito y accesible en el transporte terrestre y público para personas con discapacidad. A pesar de la observación general Nro. 2 sobre accesibilidad del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD/C/GC/2).

Recomendaciones

- Aplicación de las leyes N° 18.651 y N° 19.691, (cumplimiento del 4%) respecto del acceso al trabajo para las personas con discapacidad.
- Inclusión laboral y la implementación de los ajustes de procedimiento y los ajustes razonables.
- Controlar y sancionar el incumplimiento.
- Que en la CNIL exista persona con discapacidad, con voz y voto.

B. Sobre el acceso a la justicia para las personas con discapacidad (Recomendaciones 118.19 y 118.219)

Agricultura y Pesca, Administración Nacional de Educación Pública, Intendencia de Durazno, Intendencia de Flores Intendencia de Montevideo, Intendencia de San José, Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), Unidad Agroalimentaria Metropolitana (UAM)

⁵ Ley N° 18.651 de 19/02/2010 – Ley sobre Protección Integral de Personas con Discapacidad.

⁶ Por la Ley 19691, de Promoción del trabajo para personas con discapacidad, de noviembre de 2018, se creó la Comisión Nacional de Inclusión Laboral (CNIL), presidida conjuntamente por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). La CNIL se compone de siete miembros, uno SOLO le corresponde a las organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad.

⁷ Inspección General de Trabajo y Seguridad Social

⁸ logos: Confederación de las Cámaras Empresariales, Cámara de Industrias del Uruguay, Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay, Plenario Intersindical de Trabajadores, Convención Nacional de Trabajadores PIT, CNT, Alianza de organizaciones por los Derechos de las Personas con Discapacidad, Dirección General de Educación Técnico Profesional, Universidad de la República Uruguay, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Congreso de Intendentes y el Instituto del Banco de Previsión Social.

⁹ establece un sistema de protección integral a las personas con discapacidad, tendiente a asegurarles el acceso a la atención de salud, la educación, la rehabilitación. Sin embargo, existen múltiples casos en que las personas con discapacidad no acceden a sus derechos, viven sin poder ejercer sus derechos civiles y políticos, de libertad de pensamiento, de opinión, etc.; de participación; de no discriminación.



11. DITEC y la Mesa Permanente de la Discapacidad expresa su preocupación por los escasos avances, falta de empatía, de equidad, por parte de Jueces, fiscales, Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)¹⁰, Ministerios¹¹, etc., etc. se evita tomar una decisión basada en imparcialidad, sino a favor de empresa, Estado. Hay espacios de discrecionalidad en las decisiones jurisdiccionales. En la jurisprudencia uruguaya hay muchos ejemplos¹², sumándoles la Judicialización¹³ de los medicamentos¹⁴ de alto precio en Uruguay, que se ven obligados a procesos de amparo.

12. También, preocupa la existencia de barreras y la falta de equidad para las personas con discapacidad, las personas mayores, en la duración de procesos judiciales¹⁵.

Recomendaciones: a) *vigilar que se cumpla el derecho de acceso a la justicia, con equidad y sin dejar a nadie atrás*, b) *conformar Comisión de Seguimiento del Plan de Acceso a la Justicia, tal como se establece en su decreto del año 2015*

C. Sobre la seguridad social para las personas con discapacidad (Recomendación 118.88)

13. En el marco de la reforma¹⁶ de la seguridad social, la Ley Nro. 20.130, plantea nuevos derechos para trabajadores con síndrome de Down y padres que tienen a cargo personas con discapacidad severa

¹⁰ Identificación Única de Expedientes (IUE) Sentencia 445 de 27 de Julio 2023.

¹¹ *En Uruguay tuvimos el primer caso donde la justicia condenó al Estado a suministrar el fármaco a una niña de 9 años, cuya vida puede cambiar radicalmente. En la actualidad la sentencia se encuentra sujeta a la apelación interpuesta por el Estado uruguayo*” Desde el Ministerio de Salud Pública (MSP) se indicó que el modus operandi de la cartera es apelar todos los fallos que obligan a otorgar medicamentos de alto costo y que no se hacen excepciones

¹² Expediente Judicial: 2 - 46838 / 2015. hay espacios de discrecionalidad en las decisiones jurisdiccionales, se evita tomar una decisión basada en imparcialidad, sino a favor de la empresa. (Causa de la humedad y las inmensas filtraciones, se produjo la destrucción de bienes de la Asociación y esto impidió continuar avanzando con su objeto social. La sentencia número 13/2023, hizo lugar parcialmente a la demanda, condenando a la S.A a pagar a la actora la suma de \$38.354,50 (treinta y ocho mil trescientos cincuenta y cuatro pesos uruguayos, cincuenta centésimos, cuando la Sra. Jueza, hizo inspección ocular a la casa. La ONG. Dictó la suma de \$18.845 (dieciocho mil ochocientos cuarenta y cinco pesos uruguayos, Evaluó las pérdidas, menos de lo que cuesta un Cel común, tenían 10 PC, con sus respectivos monitores, impresoras, muebles, etc. La sede y la empresa dejaron en indefensión a la parte, coartándole los medios probatorios, incluso sin tomar en consideración el costo que se asumió quitando las placas de yeso antihumedad, a los efectos de la mejor apreciación del resultado de la pericia. Se ha privado a la accionante de la posibilidad de demostrar el nexo causal originando en el accionar ilícito de la demandada que se asienta en su negligencia, y la imposibilidad de concreción de la prueba pericial, para la cual se brindaron todas las garantías. Hubo que apelar.

¹³ En el primer cuatrimestre de 2023 hubo 362 juicios por medicamentos y tratamientos de alto costo, en su mayoría contra el MSP

¹⁴ Son fármacos destinados para un conjunto limitado de enfermedades que registran baja prevalencia, conocidas por lo mismo como “raras, huérfanas o poco comunes”, pero que demandan un volumen creciente de recursos financieros.

¹⁵ 22 de diciembre de 2023 se cumplen 10 años, a la audiencia de conciliación de la empresa con persona con discapacidad y la ONG, para que reparen los daños causados por humedades.

¹⁶ La jubilación por discapacidad había tenido modificaciones en 2008 y 2013, gobierno del Frente Amplio, y permitió el acceso pico de 4.500 trabajadores por año, que luego se estabilizó en 3000.



14. Hay recomendaciones realizadas¹⁷ y análisis estadísticos¹⁸, a la Ley, planteando nuevos derechos y la compatibilidad entre pensión y trabajo¹⁹.

D. Sobre la institucionalidad, las políticas de protección para las personas con discapacidad y la participación de las personas con discapacidad en la elaboración de las políticas que les incumben. (Recomendaciones 118.211, 118.213 y 118.215)

15. El Programa Nacional de Discapacidad (Pronadis), sigue siendo tan sólo una instancia bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social que, además, ha sido fusionada con el Sistema del Nacional de Cuidados.

Inmigrantes y DDHH

16. Si se toman en cuenta los flujos migratorios en Uruguay, en su proceso de residencia²⁰ y ciudadanía²¹, primero deben cumplir con el Decreto N° 55/023

El vínculo a nivel laboral, suelen desarrollar trabajos riesgosos (app delibery²²) a generar incidentes²³ y están más expuestos a accidentes, generando discapacidades. El crecimiento²⁴ del negocio no se ha acompasado por una mayor regulación

La precarización laboral se asocia a niveles salariales muy bajos, rotación laboral alta, poco control de las condiciones de trabajo, desprotección laboral en materia de derechos, informalidad alta...

Discriminación exoneraciones para la importación de vehículos

17. Se señala la discriminación a las personas con discapacidad motriz e intelectual en las exoneraciones para la importación de vehículos. En el trámite por el que se solicita la actuación de una junta médica no existen criterios estandarizados y armónicos para certificar la discapacidad. Se ha solicitado la intervención de la INDDHH ya que el Ministerio de Salud Pública no contestaba la interposición de recurso, pero no se ha logrado satisfacer dicho reclamo. Esta situación fue denunciada ante Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD)²⁵.

¹⁷ como correlato del deterioro del mercado de trabajo, la cobertura de la protección social se ha visto afectada y sus brechas se han incrementado. En 2021 se calculó el retroceso en una década en la cobertura de pensiones y la caída en la proporción de personas afiliadas y/o que cotizan a los sistemas de salud (CEPAL, 2022c).

¹⁸ CEPAL 2020. www.cepal.org/es/publicaciones/45669-la-jubilacion-incapacidad-uruguay (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

¹⁹ Se recorta derechos aproximadamente a 5000 trabajadores, que antes se jubilaban por discapacidad. Y se brindan derechos a aproximadamente a 127 trabajadores con Síndrome Down, a 300 personas que trabajan y cobran pensión y Padres que cobran por una discapacidad severa. (informe CEPAL).

²⁰ Toma aproximadamente un año obtener la residencia legal definitiva, con la emisión de un certificado de migración que se debe presentar en la Dirección Nacional de Identificación Civil para procesar la cédula de identidad como residente legal, que se debe renovar cada 3 años.

²¹ Pueden adquirir la ciudadanía legal uruguaya todas las personas extranjeras de buena conducta mayores de 18 años. Si tuvieran familia constituida en Uruguay, deberán contar con tres años de residencia habitual en el país. Quienes no tengan familia constituida, deberán tener cinco años de residencia habitual.

²² Trabajos de delivery (Personas que andan en moto o bicicleta, denuncian informalidad, falta de respuesta de las empresas ante accidentes o robos, y una modalidad de trabajo demasiado exigente).

²³ obligación de contar con cobertura de salud o seguro médico para todas las personas extranjeras que pretendan ingresar a Uruguay

²⁴ flota de unas 12 mil personas que hacen el nexo entre el local y el hogar. Trabajadores que mayoritariamente son inmigrantes, sobre todo cubanos y venezolanos.

²⁵ La Comisión Nacional Honoraria de la Discapacidad (CNHD) fue creada por el Artículo 10 de la Ley Nro. 16.095 del 26 de octubre de 1989, como una entidad pública de derecho privado, siendo ratificada por el Artículo 13 de la Ley Nro.18.651 de febrero de 2010, funcionando en la jurisdicción del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Está conformada por representantes de organismos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil, en minorías.



18. CNHD fue reformulada²⁶, sigue aumentando los integrantes gubernamentales y sale de su órbita el Registro Nacional de Personas con Discapacidad.

Recomendaciones: *Eliminar todo tipo de discriminación.*

E. Sobre el acceso a la información pública, la democratización, la inclusión y la accesibilidad de la información a las personas en situación de discapacidad

19. La lengua de señas del Uruguay (LSU) y otras formas de comunicación no se ajusten a lo dispuesto en la Convención.

20. Para las personas con discapacidad el acceso a la salud durante la pandemia del COVID – 19 ha sido especialmente vulnerado. En particular, el colectivo de personas hipoacusias y sordas ha realizado denuncias al respecto, ante la oficina de Defensa del Usuario de los Hospitales Saint Bois, Pasteur y Reumatología, con copia al Directorio de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE). A la fecha no ha habido ninguna respuesta a las denuncias.

21. La Ley N° 19.905 reguló «el uso de máscaras de protección facial u otros dispositivos de prevención de contagio que permitan la lectura de labios toda vez que se entable comunicación con personas que necesiten leer los labios para poder comprender a su interlocutor». Sin embargo, esta disposición no se aplicó y muchas personas con hipoacusia, quedaron sin ser atendidas. Porque tampoco se le permite que los pacientes con discapacidad, ingresen acompañados a la consulta.

Recomendaciones

- a) Protocolizar disposiciones referidas a la adaptación de las medidas de protección sanitaria, para las personas sordas e hipoacúsicas.
- b) Incluir dispositivos faciales que permiten la lectura de labios.
- c) Permitir ingreso de acompañantes a la consulta médica.

F. Sobre el acceso a la salud integral para las personas con discapacidad y personas mayores. (Recomendaciones 118.89, 118.107, 118.108, 118.109, 118.216)

22. La atención a las clínicas generales de salud no es accesible ni para las personas con discapacidad o personas mayores. Para conseguir un turno, se debe esperar un mínimo de 6 meses.

23. Y si se pierde ese turno, debe esperar varios meses para tener una consulta médica. Ellos traen como consecuencia, que la persona deba concurrir a repetición de medicamentos, pero si no consigue número, deberá volver nuevamente. Hay personas con discapacidad y personas mayores, que no toleran estar parados al frío o al gran calor, así que quedan sin medicación o se desmayan en la fila.

24. También se señalan situaciones de internación deshumanizantes. En el Hospital Pasteur, una persona se interna y pierde todo contacto con su familia y piden a la familia que llamen por tel. para dar el informe. No existe horario de visita. Los Pacientes se deprimen por no ver a su familia.

²⁶ Art. 486 Ley N° 19.924, 18 diciembre 2020, crea en la órbita del Inciso 15 "Ministerio de Desarrollo Social", Unidad Ejecutora 008 "Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad", el Registro Nacional de Personas con Discapacidad.
www.ditecuruguay.org ditecuruguay2002@gmail.com +598 99 757 971 Montevideo. Uruguay



25. Nos preocupa la falta de atención médica. Incumplimiento Decreto N° 359/007²⁷. Se fija un día para conseguir turno para dentro de 2 o 3 meses Y para especialidades²⁸ dentro 6 meses.

Falta de acceso a la salud

26. Se refleja cuando el Paciente, tiene un estado indefinido: puede ser gripe, neumonía, bronquitis aguda, COVID.

27. Se tiene que recurrir a la emergencia²⁹. No a urgencia³⁰ atendida por medico de medicina general. Si hubo un poli traumatizado, es una espera de 3 y 4hs.

28. Nos preocupa, la falta de programas de **rehabilitación**, tanto para personas con discapacidad como para personas mayores.

Recomendaciones

Que se cumpla con la Agenda de Desarrollo Sostenible y sobre todo el Objetivo 3, que es bienestar y salud, que incluye la rehabilitación. Cumplir el lema “que nadie quede atrás”.

Falta de medicamentos

29. La falta de medicamentos para Pacientes crónicos (tiroides, diabetes, artrosis, etc.) se ha tornado una gran preocupación, lo cual resulta grave para la seguridad y la salud pública. El Ministerio de Salud Pública, en su calidad de autoridad sanitaria nacional, tiene la obligación de asegurar el abastecimiento de medicamentos. DITEC, ha levantado su voz, pero no ha sido escuchado. A nuestros asociados, les ha faltado por meses medicamentos básicos y los Pacientes quedan sin medicación, con nefastas consecuencias³¹.

Recomendaciones:

- Acceso a la salud integral de las personas con discapacidad y personas mayores.
- Humanización; basadas en la comunidad y con fines de la inclusión social y comunitaria.

G. Sobre el acceso a la vivienda y la protección social de las personas con discapacidad

²⁷ Art 1: Los prestadores integrales de salud, de todo el país, deberán otorgar cita para consulta externa en Medicina General, Pediatría y Ginecobstetricia, en un plazo máximo de 24 (veinticuatro) horas desde el momento de la solicitud.

²⁸ Art 3 Las consultas externas en las Especialidades Médicas y Quirúrgicas, en ningún caso podrán ser coordinadas en un plazo mayor a 30 (treinta) días desde que fueron solicitadas.

²⁹ Toda emergencia es una situación inesperada y crítica de riesgo o peligro inminente para la vida del paciente que requiere atención y tratamiento inmediato

³⁰ no existe riesgo o amenaza de muerte inmediata para el paciente.

³¹ Según profesionales la falta de la Levotiroxina "va a sufrir síntomas severos de hipotiroidismo que pueden llevarlo a la insuficiencia cardíaca -entre otros síntomas- e incluso poner en riesgo la vida"



El acceso a la vivienda, ha sido vulnerado por BHU³² y ANV³³. Unas 28.000 personas afectadas, con unos 7.200 créditos en Unidades Reajustables (UR), que se ajustan periódicamente en función del Índice Medio de Salarios.

30. El BHU³⁴ fue creado con fin social, como promotor de acceso a la vivienda para la clase media. Estos créditos hipotecarios, fueron firmados por 25 años (entre los años 1980 y 1990). Arbitrariamente ese contrato³⁵ fue modificado unilateralmente. Las personas que se jubilaron por discapacidad, o por jubilaron por edad³⁶ o las personas que se quedaron sin trabajo, su ingresos disminuyó, y el BHU, extiende su contrato a 30 años más los 25 años que ya habían pagado y las cuotas subieron demencialmente y se realizan denuncias ante la INDDHH³⁷, que el Estado no aceptó dichas recomendaciones. La Vivienda³⁸ es un derecho, no una mercancía. El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados. Los deudores son buenos pagadores, sino se les remata³⁹ la vivienda. El 80% de la cuota que paga el deudor son intereses.

Recomendaciones

- a) Cumplir con el acceso a la vivienda.
- b) Cumplir con el contrato firmado bilateralmente.

³² El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) es una institución financiera pública especializada en el crédito hipotecario. Fundado el 24 de marzo de 1892, durante la presidencia del Dr. Julio Herrera y Obes, a partir de la Sección Hipotecaria del quebrado Banco Nacional de la República Oriental del Uruguay. Comienza a operar con el asentimiento de accionistas y tenedores de cédulas y de títulos hipotecarios y con un aporte estatal de cuatro millones de pesos en deuda pública, concedidos en propiedad. El 23 de mayo de 1912, el presidente José Batlle y Ordóñez, junto a su ministro de Hacienda, José Serrato, presentan el proyecto de nacionalización y el 8 de junio de ese año es estatizado. Desde 1996 compite en préstamos hipotecarios con los bancos privados; hasta entonces el BHU tenía el monopolio de esa línea de créditos.

³³ La ANV, a través de la ley n° 18.795, promueve la inversión privada en viviendas de interés social a partir del otorgamiento de exoneraciones tributarias.

En abril de 2020 el Poder Ejecutivo aprobó un decreto que establece modificaciones a esta ley derogando algunos artículos a fin de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda y establecer más beneficios tributarios a los proyectos que se declaren promovidos bajo esta ley.

³⁴ el BHU **transformó** su fin y gestión, estableciendo nuevas reglas en relación a los préstamos y ahorros. Así, mediante la aprobación de la Ley N° 18.125 de 27 de abril de 2007 se modificó la Carta Orgánica del BHU y, por el art 19, se permitió la transferencia de parte de sus activos en cumplimiento de la Autorización prevista en el art 124 de la Ley N° 18.046 de 24 de octubre de 2006; b) además y como consecuencia de una excesiva onerosidad superviniente derivada de un devenir impredecible del valor de la moneda pactada en los contratos de préstamo hipotecario en unidades reajustables, se volvió gravoso su cumplimiento para el deudor respecto al bien que constituye su vivienda.-

³⁵ En aras de la seguridad jurídica, es que las partes del contrato tienen derecho a saber que sucederá si cambian las condiciones pactadas por hechos imprevisibles, irresistibles, ajenos a su voluntad y a una solución disponible en caso de que esto ocurra. Y al mismo tiempo, a ser considerados con equidad (cosa que no sucede) si cambian los fines y gestiones de la entidad estatal bajo la que contrataron.

³⁶ afectado con un recorte del 20% en relación con el salario entero con el que se jubila.

³⁷ La INDDHH, realiza dos recomendaciones (año 2013 y 2020): Que existe un enriquecimiento injusto del BHU en detrimento de los deudores en Unidades Reajustables puesto que éstos le reintegran al Banco el capital. Son créditos viejos, emitidos en los años 80 y 90. Las cuotas de esos préstamos en UR se continúan ajustando año a año. Las cuotas subieron por encima de la inflación, se considera que se han vuelto impagables.

³⁸ El derecho a una vivienda adecuada fue reconocido como parte del derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

³⁹ venta en remate que efectúa directamente la Agencia Nacional de Vivienda al amparo de normas legales excepcionales previstas en la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay. BHU dispuso que aquellos clientes que tengan hasta 5 cuotas impagas (incluyendo la del mes en curso), se les remata la vivienda, extrajudicial.



Discriminación enfoque de género (mujer)⁴⁰

31. Preocupa los prejuicios y estereotipos negativos del Ministerio de DEFENSA⁴¹, hacia estudiantes mujeres. Discriminación como estudiante por ser madre joven. Ausencia de un plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

32. El Decreto 325/2016⁴², la reglamentación no comprendió a la cadete, obligada a solicitar la baja por quedar embarazada cuando cursaba el último año para egresar de la Escuela Militar de Aeronáutica. A pesar de las intervenciones de: CHRXD⁴³ (en ese momento DITEC integraba dicha Comisión) y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) ante la denuncia, El Estado no realizó las incorporaciones, desoyó las recomendaciones⁴⁴, continuando doble discriminación⁴⁵.

33. La INDDHH, a través de las resoluciones expedidas el 9 de marzo de 2016 y el 29 de enero de 2019 expresó que es «indiscutible» que en el proceso de desvinculación de la joven madre existió responsabilidad del Estado por la lesión de sus derechos fundamentales. Sin embargo, el Estado uruguayo sigue omiso en el cumplimiento de las normas⁴⁶, sin hacer lugar a la recomposición de la carrera y la reparación de los daños.

Recomendaciones

El Estado debería reparar⁴⁷ a las personas violentadas y garantizar la no repetición de los hechos señalamos:

- poner a disposición todos los recursos educativos para que las personas puedan continuar el proceso formativo y acceder al egreso cumpliendo la normativa vigente para todas las Escuelas Militares (Ley N° 18.437);
- proceder a la recomposición de las carreras interrumpidas; c) reparar los daños causados y d) respetar etapa del amamantamiento.

Cumplimiento pleno del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres

34. 28 de febrero al 2 de marzo de 2023 se realizó en nuestro país la VIII Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas y el Caribe. Las organizaciones de la sociedad civil presentamos algunas recomendaciones y nos manifestamos comprometidas a continuar colaborando con nuestros gobiernos y el sector privado para incrementar la resiliencia de nuestras comunidades.

⁴⁰ Este caso también lo enmarcamos en los parámetros de Igualdad entre el hombre y la mujer (arts. 2, 3, 25 y 26 del Pacto) puesto que no existía tal igualdad en el momento de los sucesos.

⁴¹ (Escuela Militar de Aeronáutica)

⁴² de 10 de octubre de 2016 se modificaron las condiciones de ingreso y permanencia en las Escuelas de Formación de Oficiales, estableciéndose -entre otras disposiciones- que la descendencia cierta o esperada no constituirá causal de baja, derogándose el requisito de permanecer sin descendencia hasta el egreso de las mismas

⁴³ La CHRXD se expidió el 3 de marzo de 2016 solicitando se diera cumplimiento a la normativa nacional e internacional en la materia.

⁴⁴ 118.157 tomar medidas efectivas para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres por motivos de género, sobre todo las disparidades salariales (India);

⁴⁵ 118.156 tomar medidas legislativas suplementarias para combatir los estereotipos y las actitudes discriminatorias motivados por el género (Ucrania)

⁴⁶ 118.160 intensificar los esfuerzos por erradicar la discriminación contra las mujeres, por ejemplo, los dirigidos a promover la igualdad de acceso de las mujeres y las niñas a todos los niveles de la educación (Kirguistán);

⁴⁷ 118.161 tomar medidas adicionales para garantizar la igualdad de Igualdad y no discriminación. Preocupa la ausencia de políticas.



35. Para el cumplimiento pleno del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres hacia 2030 resulta fundamental el involucramiento de la sociedad civil en los procesos de implementación y validación y, en especial, que se visualice la discapacidad.

36. Preocupa la falta de incorporación transversal de los derechos de las personas con discapacidad en la aplicación y seguimiento nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

37. DITEC, ofreció, estar a la orden para trazar lineamientos en forma conjunta, para fortalecer alianzas estratégicas. Y el compromiso que hay en la Convención de fortalecer la participación.

38. De Uruguay, la única institución de Uruguay de personas con Discapacidad, que estaba presente, era DITEC⁴⁸.

39. Nos preocupa situaciones de emergencia y desastres naturales, no involucran a las instituciones⁴⁹ que integran las personas con discapacidad, y personas mayores⁵⁰, en consonancia con el modelo de discapacidad basado en los derechos humanos.

Recomendaciones

- a) Incluir políticas públicas relacionadas con el apartado.
- b) Incluir a todos los actores.
- c) Fortalecer la participación.

⁴⁸ Se envió carta de solicitud a

⁴⁹ ONG legalmente constituidas, con años de trayectoria.

⁵⁰ Poblaciones altamente vulnerables

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

**LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CUIDADOS DESDE 2015 EN
EL URUGUAY Y LOS DESAFÍOS PARA CONSOLIDARLA**

Introducción

1. Este informe es presentado por la RED PROCUIDADOS¹ creada en el año 2013 para impulsar y dar seguimiento a las políticas públicas de cuidado en el Uruguay por la importancia que tienen dentro de los proyectos de desarrollo de las distintas administraciones de gobierno. El objetivo es visibilizar el aporte de los trabajos de cuidados al sistema de bienestar y protección social del país. con énfasis en el seguimiento de las recomendaciones formuladas al Uruguay en ocasión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU).

2. La misión de la RED es realizar el control de la calidad de la aplicación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (Ley N°19.353) para alcanzar el cumplimiento de los principios de universalidad de la cobertura, transversalidad de la perspectiva de género, cumplimiento de los derechos reconocidos por las Convenciones de los DDHH de las poblaciones dependientes de cuidados que han sido suscritas por el país y formalización y jerarquización del trabajo de cuidados tanto remunerado como no remunerado.

Entre sus objetivos busca lograr el reconocimiento y cambio de paradigma social, económico y cultural del aporte del trabajo de cuidados al proyecto de desarrollo del Uruguay para garantizar la no discriminación en derechos ciudadanos de las personas que cuidan.

3. El informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil, impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), con el apoyo de la Unión Europea y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en América del Sur, a través del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

4. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a través de recomendaciones para lograr la concreción de medidas efectivas que estén dirigidas a un desarrollo económico, cultural y social sostenible del país.

5. Reconocemos que a partir de la concreción de la política pública (SNIC 2015²) y la apertura a la participación de las organizaciones de la sociedad civil representantes de las poblaciones dependientes (niñez y adolescencia, persona mayores, personas en situación de discapacidad y trabajadores/as de los cuidados), se constituye una interesante articulación entre sociedad civil y academia que permite profundizar en los problemas, sistematizarlos, promover

¹ Creada el 2013 en Montevideo. Sus estatutos fueron aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura por Resolución y está inscrita en el Registro de Asociaciones Civiles y Fundaciones de la Dirección General de Registros, con el número 8068874, el 25/11/22.

² [Ley N° 19353 - CREACION DEL SISTEMA NACIONAL INTEGRADO DE CUIDADOS \(SNIC\)](#)

la investigación sobre los mismos y realizar, en conjunto, incidencia política para la mejora de la política pública.

6. Sin embargo, por ser una política en construcción, amerita recomendaciones de este ciclo del Examen Periódico Universal de Uruguay que sintetizamos en:

- a) Establecer claramente la imprescindible articulación inteinstitucional desde un enfoque de derechos, lo que desafía las formas tradicionales de trabajar y presupuestar, lo que implica un desafío a las formas de trabajo y presupuestación fragmentadas.
- b) Definir la expansión y la creceinte complejidad del Sistema con el liderazgo del Estado afirmando su rol de regulador tanto de los servicios privados como de los del propio Estado, responsabilizándose de la formación de calidad de los/as cuidadores/a y de formalizar el trabajo de cuidar para que sea un trabajo decente
- c) Generar alternativas de atención que den cuenta de la diversidad de necesidades, impulsando a la sociedad y las familias a corresponsabilizarse en el cuidado de quienes lo necesitan
- d) Establecer criterios para una financiación sostenible que implique el aporte de todos y todas de acuerdo a sus posibilidades y que cubra las necesidades de las poblaciones dependientes.

7.- La articulación interinstitucional desde un enfoque de derechos y el rol del Estado

7.1.- El Sistema de Cuidados se plantea, entre sus objetivos, impulsar una nueva **organización del cuidado corresponsable**, que articule el rol de cuidados de familias, Estado, comunidad y sector privado.

Las normativas internacionales señalan que es necesario que los distintos actores involucrados en reclamar y garantizar los derechos humanos deben contemplar los principios que se establecen para ellos: el empoderamiento de las poblaciones objetivo, la igualdad y no discriminación para todas ellas, las formas de participación, la rendición de cuentas sistemática, los mecanismos de exigibilidad y los recursos.

7.2.-El Estado: Los cuidados necesariamente requieren de la conjunción de la acción de diversos actores estatales y privados que, manteniendo su identidad y autonomía, articulen su accionar armónicamente. Se deben priorizar los servicios públicos sobre las prestaciones, contribuyendo así a ampliar las estructuras extrafamiliares de cuidado y a aligerar el trabajo de cuidado de las familias. El Estado, además de generar y gestionar servicios públicos de calidad, tiene que cumplir con otras funciones que deben fortalecerse para que el sistema en su conjunto funcione adecuadamente. Es responsable de la política de cuidados y debe **generar y/o sistematizar la información** existente que apoye de manera racional la toma de decisiones. Debe identificar la pluralidad de actores y organizaciones que brindan servicios de cuidado a la población, de manera veraz y oportuna, las modificaciones que va realizando el Sistema y

contribuir al **cambio cultural** señalado anteriormente, especialmente lo que refiere a la corresponsabilidad de género en los cuidados.

Recomendaciones:

- a) **Aumentar sus capacidades de regulación**, imprescindibles para fiscalizar la calidad de los servicios públicos y privados;
- b) **Generar alternativas de atención** que den cuenta de la diversidad de necesidades de cuidado de las poblaciones y de los distintos componentes del sistema;
- c) **Ampliar, diversificar y complejizar la formación de recursos humanos** tanto instrumental como administrativa, para asegurar la calidad de las prestaciones y la jerarquización del trabajo de cuidados;
- d) Definir formas de **regulación laboral** que cree trabajo decente, respetando los derechos de las trabajadoras y jerarquizando el trabajo de cuidados;
- e) **Promover la corresponsabilidad** y el reparto equitativo **en las familias** del tiempo de cuidados entre géneros y generaciones. Esto lleva a investigar el tipo de apoyos deberían tener los integrantes en el ámbito familiar para aliviar ese trabajo y para promover los cambios culturales en ellos. Las encuestas de uso del tiempo son instrumentos que dan soporte para la definición de prioridades;
- f) Desarrollar vínculos estables y productivos con el **sector privado de prestadores**, con acciones comunes, fortaleciendo el cumplimiento de las regulaciones y promoviendo nuevas modalidades y modelos de cuidado proveyendo una **formación sostenible y de calidad**.

8.- Generar alternativas de atención que den cuenta de la diversidad de necesidades, impulsando a la sociedad a incorporarse activamente en la política de cuidados

8.1.- Los cuidados son un derecho de todas las personas y no beneficencia para poblaciones vulnerables. Constituyen un problema social que atañe a todas las personas y cuyas respuestas son fundamentalmente de orden colectivo. Incorporar en el sentido común social la perspectiva de género y generaciones en los cuidados, implica modificaciones en la relación de la vida familiar y laboral para lograr una mayor compatibilidad entre actividades productivas y reproductivas. Supone adquirir una valoración positiva de los cuidados como actividad que dignifica a quien la realiza, estimula y valoriza la solidaridad y enaltece a la sociedad que los implementa.

8.2.- Incorporar el enfoque de derechos al que suscribe el país a través de distintos instrumentos internacionales³, en el diseño de sus políticas y proyectos de desarrollo.

8.3.- La integralidad refiere también a tener en cuenta el entorno en que se vive en las distintas escalas: urbana o rural, capital, localidad, zona central o barrio.

³ [Convención de los derechos del niño \(niñez y adolescencia\)](#)
[Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad](#)
[Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores CEDAW](#)
[OIT - URUGUAY](#)

Se trata de analizar e intervenir para atender a la calidad del espacio público, los equipamientos colectivos, el transporte y las necesidades de adaptación de las viviendas. Es en ese sentido que los colectivos feministas hablan del derecho a la ciudad y de la necesidad de cimentar ciudades cuidadoras. Trascender la mirada individualista centrada en la persona aislada e incorporar el entorno para facilitar la accesibilidad al barrio, a la ciudad y las relaciones sociales, incorporando a las personas que viven en sus hogares y en las instituciones. En este sentido es imprescindible desarrollar entornos amigables con las personas de todas las edades, particularmente las personas mayores que son las que están más vinculadas con los espacios circundantes a sus viviendas.

8.4.- Los cuidados deberían enfatizar la dimensión preventiva para la promoción del bienestar y de la autonomía y así retrasar la dependencia. En el marco del SNIC la promoción de la autonomía está pensada desde una dependencia leve, moderada o severa ya instalada. La calidad de vida en las vejez: “depende un 25% de la genética y un 75% del estilo de vida”. La inversión en prevención alivia los costos de atención de la enfermedad. La prevención es responsabilidad del sistema de salud, del sistema educativo, articulados ambos con el sistema de cuidados. Se trata de pensar en modelos de cuidados integrados socio-educativos y socio-sanitarios que abarquen a todas las personas, especialmente a aquellas en situación de riesgo o fragilidad, que se enfoquen en el desarrollo de sus capacidades y bienestar, promuevan y conserven la autonomía y eviten o retrasen las situaciones de dependencia.

Recomendaciones:

- a) Reafirmar el enfoque de derechos en la aplicación de las políticas públicas de Cuidados y el rol de prevención de las dependencias y promoción de la autonomía de las personas con distintos tipos de dependencias;
- b) Privilegiar en las definiciones de las políticas universales de educación, salud y seguridad social, la inversión en los actos de prevención a los efectos de ir logrando la reducción de los costos de atención y tratamientos;
- c) Planificar la expansión y cobertura de los servicios de cuidados en todo el territorio nacional, articulando a los actores públicos, privados y a la sociedad civil;
- d) Ordenar el suministro de las tecnologías y dispositivos de apoyo para eliminar las barreras de acceso a las poblaciones con diversas formas de discapacidad que impiden la inclusión ciudadana;
- e) Impulsar los entornos urbanos amigables para la integración comunitaria y los apoyos imprescindibles para la adecuación de las viviendas y servicios públicos accesibles.
- f) Fomentar la cultura de la integración realizando campañas que erradiquen los estereotipos discriminatorios que aíslan y levantan barreras culturales.

9.- Establecer criterios para una financiación sostenible que implique el aporte de todos y todas de acuerdo a sus posibilidades y que cubra las necesidades de las poblaciones dependientes

9.1.- Avanzar en la universalidad de servicios y prestaciones es uno de los grandes desafíos que tiene el actual sistema. El **financiamiento** que

actualmente proviene del presupuesto nacional que, además de ser escaso, es variable y dependiente de la negociación política. Establecer mecanismos de financiamiento estables y suficientes, constituye uno de los grandes desafíos que define la importancia que se le da a la sustentabilidad del sistema como parte fundamental del sistema de seguridad social uruguayo.

9.2.- Para lograr la corresponsabilidad en el financiamiento de las políticas de cuidados, se requieren muchas de las políticas de promoción de cambio cultural señaladas en párrafos anteriores.

La exploración de las distintas formas de aportes para lograr una cobertura progresivamente universal. Deberá incluir la importancia en la generación de empleo cada vez más calificado en cuidados y los posibles ahorros en costos sanitarios de atención a la dependencia.

Asimismo la planificación de las ciudades y las infraestructuras adecuadas, generan alternativas interesantes para el desarrollo del país.

Recomendaciones:

- a) Estudiar las distintas experiencias de financiación desarrolladas en países que poseen políticas de cuidados;
- b) Explorar y recabar datos sobre las posibilidades de aportes solidarios, formas de co-pagos de acuerdo a los ingresos y responsabilidades empresariales;
- c) Estudiar en profundidad la cobertura del trabajo no remunerado que realizan las familias y las mujeres, así como las formas de definición de adjudicación de las prestaciones por discapacidades permanentes o transitorias.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Casavalle de Pie¹

¹ <http://www.casavalledepie.org/>

Introducción

1. **Casavalle de Pie** es un colectivo vecinal que inició sus actividades en mayo de 2019. Trabajamos por el desarrollo sostenible de nuestra localidad. Promovemos y defendemos los derechos humanos de vecinas y vecinos de Casavalle en la capital del país. Apoyamos y luchamos por la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 a nivel local.
2. Este informe es el resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG).
3. Casavalle de Pie expresa su satisfacción por los logros alcanzados por el Estado en varios aspectos y señala otros sobre los que aún es necesario avanzar, a efectos de garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Sobre la geodivisión de Montevideo y su impacto en las zonas con derechos vulnerados

4. El trabajo sobre las problemáticas sociales de un país exige una delimitación adecuada de las mismas. En Uruguay, las unidades geoestadísticas más pequeñas son las "zonas censales". Estas son seguidas por los "segmentos censales", las "secciones censales", los departamentos y finalmente la escala nacional. La presentación de datos a través de zonas y segmentos censales, permite una geolocalización adecuada de las problemáticas sociales del país en su conjunto, de cada uno de los departamentos y las localidades.
5. La división actual de estas zonas es arbitraria e invisibiliza la pobreza y la desigualdad, coartando con ello las posibilidades de establecer políticas focalizadas en lo territorial.
6. A partir de la dictadura cívico-militar de 1973-1984 se generó un desconocimiento de las localidades históricas del departamento de Montevideo, proceso que no se ha revertido hasta el día de hoy. En este contexto de creación de nuevos municipios (unidades jurisdiccionales que en el caso de Montevideo desconocen las localidades históricas), se comienzan poco a poco a publicar datos referentes a barrios, Centros Comunales Zonales (CCZ) y municipios, lo que impacta en la relativización de las situaciones de pobreza y desigualdad que se viven en algunas zonas.
7. La descentralización territorial en Uruguay se rige por la Constitución de la República y una serie de leyes que se describen a continuación. Los Municipios se constituyen en Uruguay como un mecanismo institucional enmarcado en el proceso de descentralización del Estado que busca centrarse en la perspectiva local para el desarrollo integral de los territorios.
8. La Ley N°18.567 de "Descentralización política y participación ciudadana" promulgada el 13 de setiembre de 2009² creó jurisdicciones denominadas "municipios" de acuerdo a lo previsto en los artículos 262, 287 y disposición transitoria "Y" de la Constitución de la República.

² <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18567-2009>

9. La Ley N°18.653 del 15 de marzo de 2010³ determinó la creación de 89 municipios en el país, con sus distritos electorales correspondientes para las primeras elecciones municipales de mayo de 2010.

10. La Ley N°19.272 promulgada el 18 de setiembre de 2014, creó los municipios como un tercer nivel de gobierno y derogó varios artículos de la Ley N° 18.567 "Descentralización política y participación ciudadana" del año 2009; y las Leyes N° 18.644 "Descentralización territorial y participación ciudadana", N°18.659 "Alcalde" y N° 18.665 "Alcaldes y Concejales" del año 2010.

11. La Ley N°19.319 del 27 de marzo de 2015 creó 23 municipios más en el marco de las elecciones municipales de mayo de 2015, sumando un total de 112 municipios electivos en el país actualmente.

12. De acuerdo al artículo 1° de la Ley N°18.567 “Cada Municipio tendrá una población de al menos dos mil habitantes y su circunscripción territorial urbana y suburbana deberá conformar una unidad, con personalidad social y cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras políticas representativas y que faciliten la participación ciudadana.”

13. Sin embargo, la reglamentación de la ley asumió como unidad territorial básica las circunscripciones electorales ya existentes desde hace más de un siglo en nuestro país, resultando recortes territoriales con un carácter puramente administrativo que no traducen identidades territoriales ni culturales⁴.

14. La antigüedad de las circunscripciones electorales y su falta de actualización en relación con las configuraciones geográficas actuales representan un verdadero problema para lograr una coincidencia total entre el territorio de representación política y el territorio de apropiación de la comunidad local. La obsolescencia de estos recortes de carácter administrativo-electoral respecto de las configuraciones espaciales actuales da lugar a una serie de “desajustes” entre los actuales ámbitos territoriales de convivencia social y el mapa municipal resultante.

15. La realidad económica, social y cultural del departamento de Montevideo es heterogénea y desigualdad. Esta desigualdad puede apreciarse al observar la realidad de los distintos segmentos censales. La distribución de la pobreza total, en términos de ingresos, la distribución de la pobreza infantil y la distribución de las mujeres en situación de pobreza, considerando variables referentes a necesidades básicas insatisfechas (NB), educación y densidad de la pobreza, nos habla de la existencia en el departamento de áreas que padecen una grave segregación socioterritorial, ya que además existe un componente étnico-racial importante de población afro y de población no-blanca de raíz indígena.

16. Basados en la experiencia territorial acumulada por Casavalle de Pie podemos decir que la pobreza en Montevideo tiene un importante componente de mujeres no-blancas segregadas en áreas mal llamadas periféricas desde una perspectiva centralista.

³ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18653-2010>

⁴ https://otu.opp.gub.uy/sites/default/files/docsBiblioteca/03_Simulacion.pdf

17. La actual división del departamento en los municipios A, B, C, CH, D, E, F y G, no solo no permite visibilizar las problemáticas sociales, puesto que no sólo divide al departamento en personas de tercer y cuarto cuartil sino que, además, atenta contra las identidades locales, ya que desconoce la existencia de localidades históricas, hoy relegadas a la condición de barrios, en medio de una estructura que condiciona negativamente las posibilidades de participación ciudadana en libertad y, en consecuencia, de obtener una mejor gobernanza local, generando gobiernos de cercanía.

18. Las zonas más vulneradas de Montevideo, quedan con sus problemáticas sociales invisibilizadas, si los datos se toman según municipios y, con ello, sin posibilidades de obtener planes especiales de desarrollo. La forma en que se encuentra dividido el departamento en municipios genera un grave problema en la medición de los datos, lo que invisibiliza las problemáticas propias de cada zona y redundando en la incapacidad estatal de generar políticas públicas en los territorios que presentan mayores desafíos, además de poder monitorear avances y retrocesos.

Sobre la administración local en la promoción y la protección de los derechos humanos

19. Durante el 27° período de sesiones del Comité de Derechos Humanos, el Comité Asesor sobre los progresos realizados respecto del papel de la administración local en la promoción y protección de los derechos humanos, incluida la incorporación de la perspectiva de los derechos humanos en la administración local y los servicios públicos, definió con claridad el rol que posee el nivel de administración local en la protección de los derechos humanos:

“La administración local tiene por objeto llevar la gestión pública al plano comunitario para permitir la participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones que les afectan en la vida cotidiana. Como nivel más próximo al ciudadano, la administración local está mucho mejor situada que el gobierno central para tratar cuestiones que exigen un conocimiento de la realidad del lugar y una normativa adaptada a las necesidades y prioridades locales.”⁵

20. En el citado informe se señaló que *“entre los principales desafíos que debe afrontar una administración local en lo que se refiere a la promoción y la protección de los derechos humanos figuran los siguientes: falta de voluntad política y visión, planificación y/o compromiso a largo plazo; falta de autonomía, capacidad institucional y/o recursos; (...) la falta de reconocimiento de la importancia y las aportaciones de la sociedad civil; la inexistencia de una coordinación adecuada entre el gobierno central y las administraciones locales, y una falta de comprensión de los derechos humanos a nivel de la administración local.”*

21. Frente a esto, desde la experiencia acumulada de Casavalle de Pie, entendemos que el Estado uruguayo debería rever la forma en que se encuentra dividida la ciudad en municipios, de forma tal que la administración local preste atención a las problemáticas específicas de cada zona.

⁵ A/HRC/27/59

Recomendaciones

22. Por todo lo anterior, el Estado uruguayo debe:
- a) reconocer las localidades históricas de Montevideo, dotarlas de una estructura jurídica administrativa que mejore la gobernanza, permita medir y monitorear el avance de los logros, así como el diseño de políticas públicas ajustadas;
 - b) entablar un diálogo permanente con la sociedad civil, que incentive su intervención activa en la planificación y la ejecución de las actividades relacionadas con los derechos humanos a nivel local;
 - c) incorporar la medición de segmentos censales.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Endeudamiento excesivo en hogares uruguayos

Instituto De Promoción Económico Social del Uruguay (IPRU), Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU)

Introducción

1. EL INSTITUTO DE PROMOCIÓN ECONÓMICO SOCIAL DEL URUGUAY (IPRU)¹ es una organización de la sociedad civil creada en torno a la acción y la promoción social que busca generar procesos de integración y encuentro social, cultural y económico, adecuados a las necesidades y potencialidades de personas y grupos. Desde su fundación en 1965 busca desarrollar acciones que integren lo educativo, lo social y lo económico como forma de incidir para modificar situaciones de pobreza y exclusión. Es así que definimos, como parte de nuestra acción, la promoción de procesos y prácticas que incluyan la importancia e interrelación que existen entre derechos y decisiones económico-financieras que tomamos en lo cotidiano cada uno de nosotros.

2. LA ASOCIACIÓN DE BANCARIOS DEL URUGUAY (AEBU) fue fundada en el año 1942 y tiene como objetivo agrupar y organizar sindicalmente a los trabajadores activos y pasivos del sistema financiero uruguayo. En la actualidad, el sindicato representa a trabajadores de casas bancarias, cooperativas, financieras, compañías de seguros, transportadoras de caudales, tarjetas de crédito, círculos de ahorro, cajeros automáticos y de todas aquellas empresas que suministran o atienden servicios relacionados con la actividad financiera. La actividad del sindicato implica el abordaje de múltiples aspectos de la relación laboral, el alcance y la defensa de conquistas, y una constante pelea por el derecho al trabajo. Pero la labor del sindicato trasciende estos objetivos y también se plantea incidir en aspectos sociales buscando ser un actor fundamental en procesos que contribuyan a la mejora de la calidad de vida de las personas, promoviendo un sistema financiero inclusivo.

3. El informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), con el apoyo de la Unión Europea y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en América del Sur, a través del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

4. Las organizaciones mencionadas presentan respetuosamente los siguientes aportes y recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay en los hogares con menores recursos, que se encuentran vulnerados por el endeudamiento excesivo de sus economías. Nuestro objetivo es contribuir a la evaluación del grupo de trabajo del Examen Periódico Universal durante su 33^a sesión.

5. El Estado Uruguayo no recibió recomendaciones específicas sobre la problemática generada por el endeudamiento, reconocemos que el EPU es el ámbito para dar cuenta de los efectos regresivos en materia de derechos que implica el endeudamiento y desafíos que representa para el ESTADO abordarlo para garantizar los ddhh en el país.

6. Esta contribución se basa en procesos de trabajo que está desarrollando tanto el IPRU como AEBU, buscando comprender el fenómeno, dimensionar la magnitud de la problemática, reflexionar sobre los efectos de la misma y pensar recomendaciones que logren asegurar los ddhh de la población afectada.

7. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a concretar medidas efectivas que aborden las consecuencias adversas que genera el endeudamiento excesivo en los hogares de menores recursos. Esta problemática termina desencadenando procesos que vulneran los ddhh de esta población, por lo que se requieren medidas integrales que consideren la complejidad de la temática a abordar.

Antecedentes

8. El endeudamiento excesivo entendido como *“una deuda cuya amortización y gastos conexos priven al deudor de los recursos que necesita para ejercer sus derechos humanos de manera sostenible”*², sumado a otros factores como cláusulas contractuales y prácticas de cobro abusivas con nuevos mecanismos implementados por organizaciones ilegales con métodos violentos, traen consigo el riesgo de que sea vulnerado el ejercicio de los derechos humanos en estos hogares y en las comunidades donde estos se encuentren.

9. Este problema es sumamente complejo y tiene raíces socioeconómicas estructurales. Entre los principales factores que desencadenan en esta problemática aparecen: falta de recursos para satisfacer las necesidades de los hogares, poca información sobre el mercado de créditos, publicidad abusiva o engañosa, escasas o nulas acciones de educación financiera por parte del Estado como de las instituciones otorgantes de créditos, y la existencia de oferentes de crédito que operan fuera del circuito formal en muchas ocasiones con prácticas extorsivas o violentas.

10. La carencia de recursos materiales es uno de los elementos que inciden en que los hogares uruguayos se encuentren en una situación de endeudamiento excesivo. Existe una proporción importante de la población³, cuyo nivel de ingresos no le permite satisfacer sus necesidades sin recurrir al endeudamiento, por lo que el acceso al financiamiento se vuelve fundamental. Estas condiciones de partida, donde los préstamos buscan satisfacer necesidades de consumo básicas, genera un ambiente poco propicio para un “endeudamiento saludable”.

11. El sector bancario ha sido tradicionalmente excluyente con la población más vulnerable y asalariados informales, que encuentran mayores barreras para acceder a productos financieros accesibles y asequibles.

12. Sin embargo, el mercado desarrolló en las últimas dos décadas otras herramientas de acceso al crédito para que estos sectores puedan solventar la canasta básica de los hogares (quintiles 1 y 2) y de adquirir bienes de consumo (quintiles 3 y 4) hasta entonces aparentemente inaccesibles. Los bancos han adquirido e integrado en sus líneas de productos y planes de negocio a administradoras de créditos, y por ende a este segmento de créditos (crédito al consumo fundamentalmente) manteniendo en términos generales las mismas marcas y características del negocio (tasas/requerimientos/modelo de asignación mediante scoring/recuperación de carteras etc.).

13. La Ley N° 18212 regula las tasas máximas de interés permitidas en las operaciones de crédito. Esta ley establece la usura, tomando en consideración las tasas medias que se cobran en el mercado financiero.

14. La expansión del mercado de créditos, asociado al crecimiento de empresas administradoras de crédito que cobran tasas de interés más elevadas, genera un efecto al alza sobre las tasas máximas permitidas en los créditos al consumo (ver gráfico 1 en anexo) construidas por el organismo regulador, en tanto son los mismos actores quienes reportan los comportamientos de las carteras. De este modo los operadores han encontrado una fórmula dentro de la ley de regulación de las operaciones de crédito, para que las tasas sigan creciendo, y los principales afectados de esto son los sectores más vulnerables.

15. Esta nueva situación, afecta al alza las tasas máximas permitidas en consumo (ver gráfico 1 en anexo) construidas por el organismo regulador, en tanto son los mismos actores quienes reportan los comportamientos de las carteras. Los operadores han encontrado una fórmula, dentro de la ley de regulación de las operaciones de crédito, para que las tasas sigan creciendo.

16. Se destaca como una política de avance estatal la Ley de Inclusión Financiera (LIF) en el 2014, que se configura como una herramienta que contribuye a la inclusión social. Con la aprobación de esta ley el Estado promovió un mayor acceso a productos financieros básicos junto a una reforma del sistema de pagos. Estos cambios se reflejan en aspectos como: el significativo crecimiento de los medios electrónicos para realizar pagos, el uso de servicios financieros de forma digital, y la apertura de cuentas bancarias y no bancarias por parte de miles de trabajadores y empresas micro, pequeñas y medianas.

17. El acceso al sistema financiero formal habilitó a que cada vez más personas pudieran disponer de un medio de pago electrónico, instrumentos de ahorro y mejores condiciones en el mercado de créditos, promoviendo un acceso más equitativo. Además, la obligatoriedad del pago de salarios a través de medios electrónicos incentivó a una mayor formalización del mercado laboral y de la economía, y como consecuencia, potenció la universalización de los derechos de los trabajadores, respecto a su jubilación, salud, y protección social en general.

18. El Banco Mundial define a la inclusión financiera como un elemento facilitador clave para reducir la pobreza y promover la prosperidad. El acceso a productos como los créditos puede contribuir de diferentes maneras a un mayor goce de los derechos humanos de las personas: invertir en educación o salud, así como también poder administrar riesgos que impactan en las economías familiares.

19. A pesar de que la LIF permite identificar avances, la inclusión financiera no se reduce a la aplicación de una ley, y todavía queda un largo camino por recorrer. La LIF permitió una mejora en el acceso a productos financieros básicos, pero no se observan grandes cambios en el uso de los productos o innovaciones financieras que incorporen un enfoque social.

20. La implementación de la Ley de Urgente Consideración (LUC) en el actual período de gobierno implicó retrocesos desde el Estado en materia de inclusión financiera. Se destaca la

habilitación del pago en efectivo para las remuneraciones, tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para los trabajadores independientes. Esta modificación implica un retroceso, dado que las remuneraciones a través de cuentas bancarias e instrumentos de dinero electrónico posibilita que sectores de la población históricamente excluidos, puedan acceder a un conjunto de servicios financieros básicos sin ningún costo.

21. La Adecuación normativa circular N° 2418 recientemente emitida por BCU entendemos, es un aporte que robustece la cantidad y la calidad de información de las personas y el uso que mantienen con sistema financiero uruguayo en sus múltiples institucionalidades formales existentes. Simultáneamente esta normativa implicará nuevos costos a los operadores, lo que podrá repercutir en nuevos costos operacionales si son trasladados a la tasa o podrán ser absorbidos solo cuando existan volúmenes grandes de carteras de crédito, desestimulando el desarrollo del segmento de microfinanzas.

Problema

22. Según datos de la Central de Riesgos del BCU el 71% de las personas mayores a 18 años figura como tomadora de crédito en el sistema financiero formal. Más de un tercio de estas personas (35%) están calificadas como deudores irrecuperables (ver tabla 1 en anexo).

23. La huella financiera que las personas construyen a lo largo del tiempo define nuevas categorías para el acceso o no a un crédito, el costo del mismo y el marco (formal o informal) en el que este se instrumenta.

24. Prácticamente la totalidad de los deudores registrados en la Central de Riesgo Crediticio presenta deudas por créditos al consumo⁴, y entre los motivos principales por los que los hogares se endeudan aparece la cobertura de gastos corrientes, gastos mensuales y cancelar deuda (ver gráfico 2 en anexo).

25. Las personas que no logran acceder al crédito en el sistema financiero formal son expulsadas a circuitos informales. En los últimos años se han incrementado las denuncias (periodísticas y policiales) de nuevas prácticas de préstamos, que se dan en algunos territorios del país denominadas “gota a gota” o “préstamos diarios” por la huella financiera que presentan.

26. Estas nuevas prácticas financieras, no reguladas por el Estado, no solo afectan el sobre costo que terminaran pagando las personas por el crédito obtenido (tasas anuales de 15.000%) sino la instalación de nuevos mecanismos y formas de cobro presenciales en territorio que ya padecen procesos de exclusión.

27. El proceso de instalación de prácticas informales de préstamo y cobro de deudas tiene larga data en diferentes localidades y barrios del país. La novedad de esta nueva forma es que no es un sujeto aislado quien desarrolla esta práctica, sino que es una organización estructurada.

28. Los mecanismos de crédito informal muchas veces están vinculados con entramados de violencia, como los relacionados al microtráfico. Este fenómeno no se observaba anteriormente en Uruguay, y dadas sus características, si no se adoptan desde el Estado medidas para desestimularlo, en pocos años se va a volver un problema profundo difícil de transformar.

29. Los sectores más vulnerables tienen menor acceso al crédito en el sector formal. Cuando no tienen a disposición el crédito bancario deben recurrir a las empresas administradoras de crédito, cuyas tasas de interés son muy elevadas. Esto ocurre porque aspectos como el nivel de ingreso de las personas, la educación y la edad inciden directamente en la calidad de los créditos a los que se accede y sus costos. Se ha comprobado que frente a una mayor vulnerabilidad existe menor probabilidades de que las personas se encuentren al día con sus deudas, especialmente cuando el oferente es una administradora de crédito. A su vez, la población en situación de vulnerabilidad se endeuda principalmente con este tipo de empresas.⁵

30. Entonces, la población de menores recursos es la que paga un costo más alto por los créditos en el sector formal, y cuando el acceso en estos ámbitos también se ve resentido, pasan a concretarse créditos en el sector informal, cuyos costos son enormemente más altos, reforzando el problema inicial. Personas de menores ingresos tienen dificultades para ejercer sus derechos por restricciones de presupuesto, y esas mismas restricciones llevan a otros mecanismos que afectan sus derechos nuevamente, pero en este caso por la exposición a situaciones de violencia y acoso por parte de organizaciones de prestamistas informales.

31. La normativa vigente que establece topes a las tasas de interés (Ley 18.212) aplica un mecanismo para limitar las tasas que presenta como principal problema el hecho de que los propios ofertantes de crédito inciden muy fuertemente en el tope máximo de tasas que se permite. Eso generó que en los años recientes los créditos al consumo que tienen asociado mayor riesgo aumentaran sus tasas de interés de forma significativa y prácticamente sin interrupciones.

32. Con el aumento de las tasas del crédito formal que más toman los sectores vulnerables, en las administradoras de crédito, se ha hecho más probable que personas endeudadas en el sector formal pasen a situaciones de no pago que las llevan a buscar financiamiento fuera de la formalidad, quedando excluidos de la protección de la ley y expuestos a prácticas abusivas y violentas.

33. Entre los principales problemas que representan un obstáculo para abordar la temática de forma integral aparece la escasa disponibilidad de información sobre el mercado de créditos. Una de las pocas fuentes de información para conocer la cantidad de personas en situaciones financieramente problemáticas es la Central de Riesgos del BCU, pero no publica de forma periódica la información.

34. La información pública disponible no permite dimensionar de forma clara la magnitud del fenómeno. Esto ocurre porque existen diferentes situaciones de endeudamientos que no

están registradas, ya sea porque no reportan información al Banco Central del Uruguay (BCU) o porque se realizan en ámbitos informales.

35. Asimismo, la información disponible no permite caracterizar socio-demográficamente a los usuarios que solicitan créditos. El mercado categoriza y explota las diferencias cuando se otorga un crédito, son diferenciales las condiciones si la persona cuenta con un trabajo formal, si cuenta con un recibo de sueldo o si no cuenta con ello, o sus ingresos son muy bajos, por ejemplo. Pero cuando se busca analizar cuáles son las características de las personas con problemas de endeudamiento no hay suficiente información.

36. Esta problemática ha ganado interés en el escenario político actual, con la presentación de diferentes propuestas de proyectos de ley que abordan la temática. Las propuestas que se han tratado a nivel político buscan alternativas de solución para los problemas de sobreendeudamiento, pero no logran abordar de forma estructural los problemas que tienen las familias en la restricción al financiamiento de forma saludable y el impacto que esto tiene en sus posibilidades de ejercer sus derechos.

37. La discusión política, alimentada por la escasa información disponible sobre la temática, en muchas ocasiones se produce en un contexto de escaso rigor técnico. Esto genera que las medidas que se proponen para esta problemática son cuestionables desde los aspectos técnicos, no cuentan con una visión integral sobre el tema, y no se enfocan en los aspectos más preocupantes y urgentes.

38. La discusión sobre este asunto se encuentra influida por motivaciones electorales que dificultan el avance a la hora de generar consensos para establecer acciones que puedan atacar de forma efectiva estas cuestiones.

39. En el mes de agosto de 2023, un partido político comenzó la recolección de firmas para proponer un plebiscito que incorpore topes a las tasas de interés y un mecanismo de reestructuración de la deuda de las personas físicas, luego de no haber logrado la aprobación de su proyecto de ley en el senado.

40. Esta propuesta presenta varios aspectos que pueden generar impactos aún más perjudiciales sobre la población a la que se intenta atender. Se plantea establecer un tope a las tasas de interés, significativamente más bajo que los topes actuales. Si consideramos las tasas existentes en la actualidad, el monto de créditos que se encuentra por encima de los topes planteados en la reforma, representan una proporción muy elevada.

41. El principal riesgo asociado a este planteo, es que las instituciones financieras opten por no ofrecer créditos a ciertos clientes que son justamente quienes solicitan créditos más pequeños (no serían rentables a partir de las modificaciones) y que cuentan con un mayor perfil de riesgo.

42. Es esta población la que no dispone de posibilidades de ahorro, ni con familiares o conocidos que puedan respaldarlos, pero cuentan con la necesidad de acceder a créditos para el consumo. Estas medidas terminan desplazando a estas personas al mercado de crédito

informal, con tasas de interés mucho más altas y en entornos mucho más inseguros, que en ocasiones implican entramados de violencia.

Recomendaciones

43. Para enfrentar este tema es fundamental comprender que las raíces de la problemática son profundas y tienen componentes socioeconómicos estructurales de fondo. Es por esta razón que se requiere una mirada más amplia que no considere solamente algunas medidas inmediatas, sino que considere un abordaje integral con medidas de corto, mediano y largo plazo.

44. Considerando que el sobreendeudamiento es un problema complejo, se requieren soluciones igualmente complejas que aborden sus múltiples dimensiones. Esto implica la implementación de políticas públicas robustas que se enfoquen en los aspectos financieros de la vida de las personas. Para lograrlo, es esencial reconocer la importancia de llevar a cabo acciones de políticas públicas y campañas de comunicación que destaquen la relevancia de la gestión del crédito y las deudas en los hogares. Asimismo, es fundamental promover la educación financiera como una herramienta esencial para empoderar a las personas y permitirles participar plenamente en la sociedad sin quedar desprotegidas ante el sistema en el que deben desenvolverse. Además, se deben implementar políticas específicas que faciliten el acceso al crédito formal y otros instrumentos financieros asequibles para los sectores de menores recursos.

Medidas a corto plazo

45. Fortalecer y ampliar competencias del área de “BCUEduca” del banco Central que busca promover y desarrollar la educación y cultura económica y financiera, desarrollando no solo un rol de productor de contenidos, sino también incluir un área de regulación publicitaria.

46. Desarrollar desde el Estado una Campaña de Bien Público que ponga esta problemática en la agenda, con un contenido de información útil que contribuya a evitar situaciones de sobreendeudamiento en los hogares.

47. Implementar acciones focalizadas con distintos mecanismos para los diferentes grupos de ciudadanos, situaciones y deudas, como mecanismos “limpia sueldos” para los trabajadores con ingresos fijos. También se plantea limitar el crecimiento de la deuda impaga de las personas, estableciendo, por ejemplo, que la deuda reclamada por todo concepto no podrá superar el 120% de la tasa pactada al tomar el crédito sobre el capital prestado, desde el momento que se genera el incumplimiento. Para ello se deberían limitar los mecanismos punitivos, como la capitalización de intereses de mora, gastos administrativos, de intermediarios, etc.

48. Mejorar la disponibilidad de información en todos los niveles (mercado, empresas, usuarios). En materia de usuarios es importante que estos conozcan claramente qué componentes están determinando la tasa de interés de los préstamos y qué costos asociados se abonan en las cuotas, así como una clara definición de los intereses vinculados a la usura y su efecto sobre la deuda total en caso de configurarse esa situación.

49. En el caso de las empresas, mejorar la información a la que acceden de los clientes, basándose en la disponibilidad creciente de datos. Que se puedan mejorar los perfiles de riesgo de los agentes utilizando no solo los registros negativos sino también la conducta de pago en otros ámbitos que no se toman generalmente en cuenta.

50. En un sentido más amplio, es necesario disponer de mejor información respecto a la proporción de personas y empresas con problemas de sobre endeudamiento y con problemas de acceso al crédito, también la dimensión del mercado informal y los segmentos en los que desarrolla su actividad. Actualmente la falta de información dificulta el diseño y la aplicación de instrumentos de política sobre el tema; es necesario considerar el rol del BCU a estos efectos.

51. En relación con lo anterior, establecer que el BCU, la organización de defensa del consumidor y la institución que formule la reestructuración de deudas, deben tener libre acceso a todas las bases de datos - públicas o privadas- que establezcan información crediticia de los uruguayos.

52. Diseñar un fondo con aportes de los diferentes actores para la investigación sobre esta temática que permita generar conocimiento de los diferentes mercados de consumo, su impacto social y económico en diferentes territorios y barrios de Uruguay.

Medidas a mediano plazo

53. Generar una institucionalidad fuerte y sistemas públicos que permitan reducir riesgos y así bajar costos de servicios financieros para los sectores de la población con mayores dificultades. Esta institucionalidad fuerte es fundamental para el tratamiento del endeudamiento excesivo y para una “reconstrucción” de las finanzas familiares.

54. Constituir un Fondo de garantía para reestructuración de deudas de sectores vulnerables. Habilitar recursos para el fondeo a bajo costo de instituciones que participen de reestructuración de deudas y quitas para sectores con endeudamiento crónico. Utilizar mecanismos de fondos de garantías públicas ya existentes, como una posible solución que permita refinanciar deudas a largo plazo y acceder a financiamiento a precios más convenientes mientras se resuelve la situación problemática previa.

Medidas a largo plazo

55. Implementar de un plan potente de educación financiera y una política pública orientada al diseño, acceso y uso de servicios financieros que aporten al bienestar de la población.

56. Insistir en políticas de inclusión social, que en el caso del sistema financiero tienen como camino principal la inclusión financiera, es una forma posible de abordar el problema de forma integral.

57. Generar una política de ingresos que oficie como instrumento central para combatir las situaciones que desencadenan problemáticas de endeudamiento. Esto es fundamental para

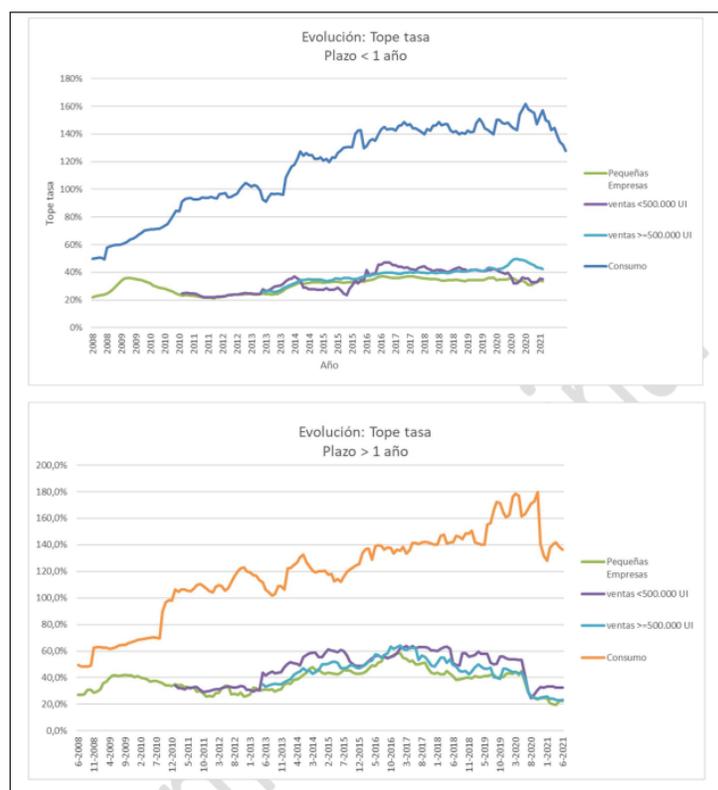
combatir un componente estructural del problema, que es la existencia de una alta proporción de personas con ingresos que no le permiten adquirir una canasta básica de bienes y servicios.

58. Readecuar de la ley de usura, incluyendo los correctivos necesarios que eviten la colusión de intereses entre los actores al momento de definir las tasas medias.

59. Delimitar la posibilidad de acceso al crédito o a ser garante de créditos a toda persona menor de 21 años que no presenten ingresos formales o mediante declaración jurada.

Anexo

Gráfico 1 – Evolución del tope de tasas de interés



Información agregada del mercado financiero, relevada y puesta a disposición por la superintendencia de servicios financieros del Banco Central del Uruguay (BCU) de acuerdo a la ley 18.212 del 19 de diciembre de 2007. Elaborado por el área de Acceso al Financiamiento, de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE).

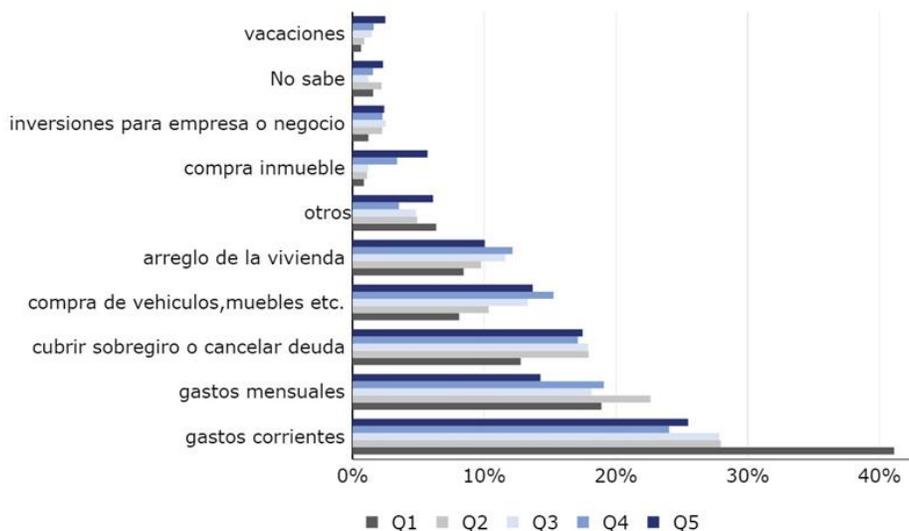
Tabla 1 – Cantidad de deudores por calificación de la CRC del BCU

Calificación	Deudores	%
1 (<i>Capacidad de pago fuerte</i>)	1.082.008	56%
2 (<i>Capacidad de pago adecuada</i>)	131.454	7%

3 (<i>Capacidad de pago comprometida</i>)	31.698	2%
4 (<i>Capacidad de pago muy comprometida</i>)	18.787	1%
5 (<i>Irrecuperables</i>)	668.813	35%
Total	1.932.760	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCU.

Gráfico 2 - Motivos de endeudamiento de los hogares por quintiles de ingreso



Fuente: Elaboración propia en base a EFHU3 y ECH.

¹ www.ipru.edu.uy

² “Deuda privada y derechos humanos” (Juan Pablo Bohoslavsky, 2020)

³ En el año 2021 un 17% de los hogares uruguayos tenía una o más necesidades básicas insatisfechas (Encuesta Continua de Hogares 2021, INE).

⁴ Según el informe “Endeudamiento de las personas físicas en Uruguay” (BCU, mayo de 2023) existen en el país un total de 1.905.535 deudores registrados en la CRC, de los cuales el 99.42% presenta deudas por créditos al consumo. Dichos créditos representan menos del 61% del monto total de las deudas que tienen las personas físicas con el sistema formal.

⁵ Estos elementos son algunas de las conclusiones que surgen de un trabajo realizado por la UdelaR (San Román) en el que se cruzan los datos de la Central de Riesgo Crediticia con datos del MIDES de los hogares que reciben transferencias monetarias por parte de este ministerio. En este trabajo se expone que “en Uruguay unas 900 mil personas están en “el clearing” y más de 600 mil en situación de default (más de 180 días de atraso) frente al sistema financiero”.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Familias Presentes



Montevideo, Sarandí 320
familiaspresentes.2022@gmail.com

Introducción

1. Este informe es presentado por la asociación civil Familias Presentes¹ y trata sobre la situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad (PPL) y liberadas, así como de sus familiares², con énfasis en el seguimiento de las recomendaciones formuladas al Uruguay en ocasión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU).
2. Este informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.
3. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a concretar medidas efectivas para eliminar las situaciones y prácticas de vulneración de los derechos humanos de las PPL y sus familiares, con arreglo a las recomendaciones 118.31, 118.32, 118.34, 118.35, 118.36, 118.37, 118.38, 118.39, 118.40, 118.41, 118.42, 118.43, 118.44, 118.45, 118.46, 118.47, 118.48, 118.49, 118.50
4. Uruguay muestra disposición para alinear sus políticas carcelarias con principios humanitarios y de derechos humanos. También ha establecido, a través de los artículos 87 y 88 de la Ley N° 19.889³ (LUC), una Estrategia Nacional de Reforma del Sistema Penitenciario y la creación del Consejo de Política Criminal y Penitenciaria.
5. En los últimos años, Uruguay ha intentado mejorar la cobertura nacional de la atención médica en las cárceles y mostró preocupación por la salud mental y el tratamiento del uso problemático de drogas (UPD). El proyecto en proceso de elaboración con respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un ejemplo de estos esfuerzos. La priorización de la vacunación contra el COVID-19 para las PPL es encomiable, como medida de protección especial para grupo vulnerable.
6. Se han desarrollado experiencias positivas con programas educativos, capacitaciones laborales e incipientes programas de tratamiento, para contribuir a la rehabilitación de las

¹ Comenzó a gestarse en agosto de 2022 y oficialmente se creó el 9 de diciembre del mismo año, en Montevideo. Sus estatutos fueron aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura por Resolución 0507-2023 de 14 de abril de 2023 y está inscrita en el Registro de Asociaciones Civiles y Fundaciones de la Dirección General de Registros, con el número 4-2023, el 19 de abril de 2023.

² La misión de Familias Presentes es velar por los derechos humanos y el trato digno de las PPL y sus familiares, y brindar asesoramiento para el acceso a la asistencia jurídica, psicológica y social. Entre sus objetivos, busca promover la participación de las familias en la política pública de ejecución penal y, en particular, en el acceso a la salud integral, la educación de calidad y el trabajo digno, así como a programas específicos orientados a la rehabilitación. También, procura concientizar a la población respecto de la necesidad del trato digno a las PPL, como parte de la convivencia social y democrática, y promover articulaciones y acciones para la reinserción de las personas liberadas.

³ Promulgada el 9 de julio de 2020, disponible en: <https://infolegislativa.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/leyes/LUC.pdf>

PPL y su preparación para una inserción exitosa en la sociedad. El "Plan de Dignidad Carcelaria"⁴ es una iniciativa que busca generar un impacto positivo.

7. No obstante, permanecen un conjunto de problemas que, por su persistencia, exige la especial e inmediata atención del Estado.

Legislación penal regresiva, legislación de ejecución penal desactualizada y falta de legislación para la organización del sistema penitenciario; falta de políticas públicas para la rehabilitación y la reinserción social de las PPL y liberadas

8. La LUC redujo los beneficios de redención de pena y de libertad anticipada e impuso la prisión preventiva preceptiva para diversas situaciones. Su impacto es distinto según el género. El artículo 74 trajo aparejado el aumento de las mujeres privadas de libertad por delitos de drogas. A la fecha de este informe, el aumento se estima en 65 %, tomando como referencia la cantidad previo a la vigencia de la ley. La academia, la sociedad civil, el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (CP), la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y algunos actores del sistema político habían advertido sobre los efectos que traería la aplicación de este artículo, en particular, y del Capítulo de Seguridad pública, en general.
9. A pesar del impulso a la reforma penitenciaria, Uruguay regula la ejecución penal con el Decreto-Ley N.º 14.470, promulgado durante la dictadura cívico-militar. No obstante, las sucesivas modificaciones, la norma está estructurada desde un paradigma obsoleto, que no responde a las necesidades del sistema actual y que abarca sólo algunas dimensiones de la privación de libertad.
10. El INR se creó en 2010; sin embargo, aún no cuenta con una ley orgánica. Ha habido iniciativas del Poder Ejecutivo, en distintas administraciones de gobierno, pero no fueron estudiadas por el Parlamento. Tampoco existen políticas públicas, desagregadas en planes, programas y proyectos, orientadas a la rehabilitación y la inserción social, que trasciendan a los gobiernos. El Plan de Dignidad Carcelaria plantea unas metas aspiracionales, cualitativas, cuyos resultados no han sido informados públicamente.

Recomendaciones

11. El Estado debe:
 - a) revisar los artículos de la LUC que empeoraron la crítica situación del sistema penitenciario y, en particular, el artículo 74;
 - b) promulgar una ley de ejecución penal moderna, basada en las normas y principios de derechos humanos y, en particular las Reglas Mandela y las Reglas de Bangkok, y una ley orgánica del INR, orientada a la gestión integral de la privación de libertad;
 - c) desarrollar una política pública orientada a la rehabilitación y la inserción de las PPL y liberadas, planificada y sustentable con tiempos de ejecución de mediano y largo plazo, sobre la base de información confiable, transparente, trazable y medible, con la participación de los actores involucrados y del saber experto y que asegure institucionalidad, estructura profesional y presupuesto adecuados.

⁴ Presentado por el Ministerio del Interior en junio de 2020. Ver: <https://www.minterior.gub.uy/index.php/unicom/noticias/7926-ministerio-del-interior-presento-plan-de-dignidad-carcelaria-2020-2025> Revisado: 13/08/2023.

Malas condiciones materiales de detención, crisis estructural y hacinamiento

12. Desde la década de los '90, Uruguay ha apostado a las políticas de endurecimiento penal (nuevos delitos, penas más largas y sin beneficios de redención o conmutación de la pena) como respuesta al delito. La consecuencia es una crisis estructural del sistema penitenciario, sobre la que diversos órganos internacionales y nacionales han realizado observaciones, dadas las vulneraciones a los DDHH de las PPL⁵.
13. Actualmente, Uruguay registra la tasa de prisionización más elevada de América del Sur y ocupa el décimo lugar en el ranking mundial, con 424 personas cada 100.000 habitantes⁶. Las modificaciones introducidas por la LUC impactaron en el aumento de la población y, por ende, en el hacinamiento, el deterioro de las condiciones de vida y el acceso a programas de rehabilitación⁷.
14. El hacinamiento es un problema grave que afecta tanto a las PPL como al personal penitenciario: genera tensiones, violencia, problemas de convivencia y un ambiente insalubre para todos los actores⁸.

Recomendaciones

15. El Estado debe:
 - a) desarrollar políticas y programas de justicia penal para reducir el uso de la cárcel y fortalecer el uso y la gestión de las medidas alternativas;
 - b) desarrollar medidas inmediatas para atender la sobrepoblación, como la revisión de los preceptos legales para la imposición de la prisión preventiva, la revisión de sentencias para derivar PPL a medidas alternativas y la aplicación de la libertad anticipada, cuando proceda;
 - c) invertir en la construcción, adecuación y mejora de las instalaciones, para que aseguren la capacidad necesaria para la cantidad de personas alojadas, así como las condiciones de dignidad y seguridad, con especial atención a la infraestructura para la higiene personal, las actividades socioeducativas y tratamiento;
 - d) establecer mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y supervisión interna de la gestión carcelaria para prevenir abusos;
 - e) facilitar la colaboración con organizaciones de la sociedad civil y la academia, para monitorear las condiciones carcelarias, promover el desarrollo y la evaluación de programas de rehabilitación y acciones innovadoras y basadas en la evidencia;

⁵ Recientemente, el Comité contra la Tortura (CAT/C/URY/CO/4), el Subcomité para la Prevención de la Tortura (CAT/OP/URY/1), el Consejo de Derechos Humanos en seguimiento al Pacto de Derechos Civiles y Políticos (CCPR/C/URY/CO/6) y el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (2023, p.80-87), las deficientes condiciones de vida someten a tratos crueles, inhumanos o degradantes al 41 % de la población, y presenta insuficientes condiciones para la integración social al 44%, limitando el acceso a oportunidades para la reintegración social al 15%).

⁶ Fuente: World Prison Brief Data: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison_population_rate?field_region_taxonomy_tid=All y <https://www.prisonstudies.org/country/uruguay> Revisado: 13/08/2023.

⁷ Según el último informe del comisionado parlamentario penitenciario, un 56% de las PPL no accede a un mínimo de una hora diaria de patio (2023, p.74-80): https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/DocumentosCPP/Informe_Anual_2022_VPreliminar.pdf

⁸ En el 2022 fallecieron 42 personas en cárceles: 13 homicidios, 10 suicidios, 3 muertes violentas no especificadas, 14 no violentas y 2 indeterminadas (Comisionado, 2023, p. 99-108)

- f) implementar políticas y programas específicos para abordar las necesidades de grupos vulnerables, como personas con problemas de salud mental, uso problemático de drogas, mujeres embarazadas o en período de lactancia y personas jóvenes;
- g) brindar capacitación y sensibilización continuas sobre derechos humanos, perspectiva de género y diversidad, gestión de conflictos y promoción de un ambiente seguro y respetuoso a todo el personal penitenciario.

Insuficientes programas socioeducativos y de tratamiento

- 16. Las PPL encuentran dificultades para acceder a programas socioeducativos y de tratamiento⁹. El hacinamiento, La falta de recursos y la oferta insuficiente impactan en las oportunidades de rehabilitación. Esto lleva a priorizar la seguridad en lugar de la rehabilitación, presentándose barreras para participar en programas debido a restricciones de seguridad, falta o insuficiencia de cupos y recursos o limitaciones de personal. Esto afecta las oportunidades de desarrollar nuevas habilidades y conocimientos que ayuden en su reintegración social y laboral.
- 17. La oferta educativa formal es insuficiente y no hay programas efectivos de capacitación laboral ni oportunidades de empleo para las PPL¹⁰. La falta de habilidades y experiencia laboral dificulta la reinserción y puede contribuir a la reincidencia.
- 18. Tampoco hay asistencia psicológica, para la búsqueda de empleo y el acceso a la vivienda ni durante la prisión ni al egreso.
- 19. La falta de personal especializado, como educadores, técnicos, terapeutas y operadores penitenciarios limita la capacidad de proporcionar servicios de calidad a las PPL¹¹.

Recomendaciones

- 20. El Estado debe:
 - a) ampliar y diversificar los programas de educación formal, en todos sus niveles y modalidades y garantizar el acceso a la educación a distancia;
 - b) desarrollar programas de rehabilitación que aborden el control de las distintas manifestaciones de la violencia y otras conductas asociadas al comportamiento delictivo;
 - c) desarrollar programas de capacitación laboral que preparen para el empleo futuro y establecer colaboraciones con empresas y organizaciones para crear oportunidades de empleo dentro y fuera de la cárcel;
 - d) contratar y capacitar a personal especializado, incluyendo educadores, técnicos, terapeutas y operadores, para proporcionar servicios de calidad;
 - e) involucrar a la comunidad y las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo y la implementación de programas y proyectos dentro y fuera de las cárceles;
 - f) establecer sistemas de monitoreo y evaluación para medir la efectividad de los programas y realizar los ajustes necesarios;

⁹ Sólo un 24,7% accedió a actividades educativas formales durante el 2022, si se considera también la educación no formal el porcentaje pasa a ser un 30,3% (Comisionado, 2023, p.87-94)

¹⁰ En 2022 un 31% de PPL desarrolló actividades laborales, de los cuales el 80% no recibe retribución (ni salario ni peculio) (Comisionado, 2023, p.94-98)

¹¹ Según el último informe del Comisionado (2023, p.42)

- g) desarrollar procesos de transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión del INR y sus resultados.

Falta de atención a la salud, salud mental y el uso problemático de drogas

- 21. Las PPL tienen dificultades para acceder a atención médica oportuna y de calidad, por lo que sus condiciones de salud suelen agravarse. Adicionalmente, la insuficiencia de personal de salud dificulta la atención y la identificación temprana, así como las respuestas oportunas de problemas de salud física y mental. Esto afecta principalmente a personas con enfermedades crónicas, mujeres embarazadas o en período de lactancia, y otros grupos vulnerables pueden no recibir la atención médica y el apoyo adecuados en cárceles.
- 22. La falta de programas de tratamiento para el uso problemático de drogas implica una falta de apoyo para las PPL que quieren tratar dicha dependencia, lo que contribuye a la reincidencia, al uso y al tráfico de sustancias ilícitas dentro de la cárcel, lo que crea un ambiente peligroso.
- 23. Los problemas de salud mental son estigmatizados tanto por el personal de la cárcel como por las PPL, lo que dificulta que las personas busquen ayuda y reciban el tratamiento necesario. La falta de atención adecuada a la salud mental aumenta el riesgo de suicidios y autolesiones.
- 24. La interrupción de la atención médica y de salud mental que estén recibiendo, tanto al ingreso como al momento de la liberación, puede tener consecuencias graves.

Recomendaciones

- 25. El Estado debe:
 - a) garantizar que todas las PPL tengan acceso a evaluaciones de salud mental y detección del uso problemático de drogas al ingresar a la cárcel. Desarrollar programas de atención integral de salud mental, que incluyan evaluaciones periódicas, tratamiento y apoyo psicológico;
 - b) establecer programas efectivos de tratamiento del uso problemático de drogas, que incluyan terapias, apoyo psicológico y asesoramiento. Proporcionar acceso a programas de reducción de riesgos y daños;
 - c) aumentar la dotación de personal médico y de enfermería en las cárceles para garantizar una atención sanitaria oportuna y de calidad en todo el país.
 - d) establecer protocolos de atención y procedimientos efectivos para identificar, tratar y dar seguimiento a los problemas de salud de las PPL. Brindar capacitación al personal penitenciario en la identificación de problemas de salud, salud mental y uso problemático de drogas, así como en el manejo de situaciones relacionadas. Promover una cultura de respeto y empatía hacia las PPL que buscan atención médica o tratamiento;
 - e) implementar medidas de prevención del suicidio y autolesiones, incluyendo capacitación para el personal penitenciario en la identificación de signos de peligro;
 - f) implementar programas de educación en salud para las PPL, incluyendo enfermedades infecciosas, prevención de enfermedades y promoción de la salud. Facilitar la educación sobre los riesgos asociados al consumo de sustancias;
 - g) establecer protocolos de coordinación entre el sistema de salud externo y el sistema penitenciario para garantizar la continuidad en la atención médica de las PPL antes de su ingreso, durante el cumplimiento de la pena y después de su liberación. Facilitar la

derivación de PPL a hospitales y centros de salud cuando sea necesario. Permitir que las familias puedan acceder a la historia clínica de las PPL durante su reclusión, y especialmente en caso de fallecimiento bajo custodia.

El impacto de la cárcel en la vida de las familias

26. Las familias ocupan un lugar sustantivo en el acompañamiento durante la reclusión, siendo el principal sostén emocional. La falta de información adecuada desde la institución y la insuficiente comunicación con las PPL en todas las etapas del proceso penitenciario generan angustia y confusión en las familias, dificultando su capacidad para comprender y apoyar a sus seres queridos.
27. El mal funcionamiento de las cárceles resulta en gastos inesperados para las familias, como la necesidad de proporcionar recursos básicos (alimentos, artículos de higiene personal, vestimenta, ropa de cama) o cubrir costos legales. Esta sobrecarga económica conlleva a problemas financieros y estrés adicional.
28. A pesar de lo fundamental de su rol, el sistema penitenciario no ha logrado desarrollar servicios para la atención a las familias, las cuales sufren graves efectos psicológicos como ansiedad, depresión y sentimientos de estigmatización, afectando negativamente la salud mental de la familia en su conjunto¹².
29. Tampoco se ofrece información de acceso público relativa a las normas que regulan los aspectos fundamentales de la ejecución penal y, en particular, los procedimientos de comunicaciones y visitas: qué objetos pueden ingresarse, qué procedimientos deben seguirse, qué restricciones o prohibiciones existen, cuáles son las vías para la presentación de peticiones y quejas. A modo de ejemplo, las normas internas que regulan todos estos aspectos, no son de acceso público.
30. Los niños, niñas y adolescentes (NNA) que tienen referentes privados de libertad enfrentan desafíos particulares como la falta de apoyo emocional y la posibilidad de ser estigmatizados en la escuela o la comunidad, lo que puede tener un impacto en su desarrollo¹³.
31. Las deficientes condiciones de visita, ya sean generales, conyugales o con NNA, dificultan el mantenimiento de lazos familiares.
32. Los aspectos vinculados a la revisoría de personas y paquetes son motivo de controversia, incertidumbre y disparidad de criterios. Esto conlleva a que las familias incurran en gastos innecesarios, porque incluyen en los paquetes, elementos que no son autorizados y deben descartarse.
33. Adicionalmente, señalamos las situaciones muy invasivas de registro corporal en las unidades donde no hay escáner (incluyendo NNA, embarazadas y adultos mayores).
34. Las largas colas a la intemperie, esperando el ingreso, implican esperas de hasta 3 o 4 horas (sin protección ante las condiciones climáticas).

¹² Según el estudio realizado por RIMUF (2022, p.57): <https://rimuf.org/wp-content/uploads/2022/11/Informe-final-1-comprimido.pdf>

¹³ Plataforma NAPPES <https://www.nnapes.org/quienes-somos/>

35. No hay infraestructura ni servicios para que las personas visitantes dejen sus pertenencias personales de forma segura desde el ingreso hasta la salida de la visita.
36. En la mayoría de las unidades, las salas de visitas son lugares inhóspitos e inadecuados, sin baños, mesas y bancos para reunirse. con ausencia de mesas y bancos.
37. Las consecuencias negativas de la cárcel impactan diferencialmente en las mujeres, quienes asumen los cuidados, las visitas, el sostén económico y emocional del núcleo familiar, además de enfrentar la falta de recursos materiales y de apoyo social¹⁴.
38. La permanencia y/o traslado de las PPL a unidades alejadas del lugar de residencia de sus familias incide negativamente en las posibilidades de mantener, reconstruir y fortalecer los vínculos familiares, además de encarecer el presupuesto familiar.

Recomendaciones

39. El Estado debe:
 - a) establecer canales de comunicación efectivos entre las familias, las PPL y las autoridades penitenciarias para contar con información clara y oportuna sobre la situación de las PPL, los procedimientos legales y administrativos;
 - b) ofrecer asesoramiento legal gratuito o asequible a las familias, para que comprendan mejor el proceso penal y sus derechos;
 - c) implementar programas de asistencia financiera o subsidios para las familias de PPL que enfrenten dificultades económicas debido a los gastos relacionados con la cárcel;
 - d) fomentar oportunidades de empleo y capacitación dentro de las cárceles para ayudar a las PPL a contribuir económicamente con sus familias;
 - e) proporcionar a las familias, servicios de apoyo psicológico para manejar el estrés, la ansiedad y otros efectos emocionales;
 - f) promover la educación sobre la importancia de la salud mental y la desestigmatización de tener a un ser querido en la cárcel;
 - g) establecer programas de apoyo específico para NNA con referentes en prisión, que incluyan orientación escolar, asesoramiento y grupos de apoyo y garantizar que los sistemas educativo y social estén capacitados para abordar sus necesidades y evitar la estigmatización;
 - h) realizar reformas edilicias y ambientales para crear entornos de visita accesibles, amigables, acogedores y seguros para todas las personas visitantes incluyendo espacios adecuados para niños;
 - i) tomar medidas para abordar la discriminación de género en el sistema de justicia penal y garantizar que las mujeres tengan acceso a recursos de apoyo y servicios específicos, reconociendo e incluyendo los Principios de Bogotá¹⁵.

¹⁴ Red Internacional de Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad: <https://rimuf.org/2022/11/el-impacto-de-la-carcel-en-las-mujeres-familiares-y-las-afectaciones-a-sus-dd-hh/>

¹⁵ “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de los Derechos de las Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad” (2022), documento disponible en: <https://rimuf.org/2023/03/principios-y-buenas-practicas-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-mujeres-familiares-de-personas-privadas-de-la-libertad/>



Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Introducción

1. Este informe es presentado por la **Asociación civil GURISES UNIDOS**¹ y trata sobre la situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes con referentes adultos privados de libertad, con énfasis en el seguimiento de las recomendaciones² formuladas al Uruguay en ocasión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU).
2. La misión de GURISES UNIDOS es fortalecer los procesos democráticos que posibiliten el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia en tanto sujetos de derecho, en el marco de la defensa y promoción de los derechos humanos y especialmente de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.
3. El informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), a través del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.
4. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a concretar medidas efectivas para eliminar las situaciones y prácticas de vulneración de los derechos humanos (DDHH) de los niños, niñas y adolescentes con referentes adultos privados de libertad.
5. GURISES UNIDOS expresa su satisfacción por los logros alcanzados en varios aspectos y, a continuación, señala otros sobre los que aún es necesario avanzar, a efectos de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes con referentes adultos privados de libertad.

Sobre la situación general

6. En setiembre de 2011, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, por primera vez, dedicó el día de debate general a las hijas e hijos de madres y padres privados de libertad, con el objetivo de proporcionar orientación normativa y práctica a los Estados y otros actores relevantes en el respeto, la promoción y el cumplimiento de los derechos de los niños.
7. En su informe de recomendaciones señaló: a) la ausencia de información (cualitativa y cuantitativa) de calidad, sistemática y oficial relativa a los niños, niñas y adolescentes con referentes adultos privados de libertad; b) la no consideración de la situación de los niños, niñas y adolescentes en las políticas de seguridad ciudadana, penitenciaria, drogas, protección infantil y del sistema de justicia, vulnerando en todo momento sus derechos; c) la urgencia de atender la situación en la que quedan los niños, niñas y adolescentes (y sus diversidades) cuando un adulto referente es privado de su libertad.

¹ Creada el 9 de diciembre de 2022 en Montevideo. Sus estatutos fueron aprobados por el Ministerio de Educación y Cultura por Resolución 0507-2023 de 14 de abril de 2023 y está inscrita en el Registro de Asociaciones Civiles y Fundaciones de la Dirección General de Registros, con el número 4-2023, el 19 de abril de 2023.

² A/HRC/41/8.

8. Las niñas, niños y adolescentes con referentes privados de libertad (en adelante NNAPES), son una categoría analítica que engloba distintos subgrupos: a) niñas, niños y adolescentes (NNA) que viven afuera de las cárceles y acuden de visita; b) NNA que viven afuera y no asisten a la visita; c) niñas y niños que viven en prisión (generalmente con sus madres); d) niñas y niños que pasan de vivir en prisión a vivir en el exterior; e) NNAPES institucionalizados; f) NNAPES transnacionales; g) NNA con referentes con medidas alternativas al encarcelamiento y, h) NNA con referentes adolescentes en el sistema penal.

9. A pesar de la magnitud del problema y de la situación de especial vulnerabilidad en la que se encuentran, su situación es de escaso tratamiento por parte del Estado. Uruguay no tiene datos oficiales sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes con referentes adultos privados de libertad.

10. Uruguay tiene 423 personas privadas de libertad (PPL) cada 100.000 habitantes (World Prison Brief, 2023), tasa que lo coloca en el primer lugar en América del Sur y el décimo en el ranking mundial. A marzo de 2023, existían 14.715 PPL, de las cuales 1028 eran mujeres. De ellas, 39 (3,7%) convivían con sus hijos (23) e hijas (21) en cárceles, y 12 se encontraban en período de gestación (1,1%). (Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, 2023).

11. La población femenina creció diferencialmente en relación con los varones. En 2021, el crecimiento promedio fue de 10,3% con respecto a 2020, pero mientras los varones crecieron un 9%, las mujeres crecieron casi un 28%.

12. Los efectos del encarcelamiento femenino alcanzan a terceros y, particularmente, a sus hijos e hijas, quienes quedan en situación de particular vulnerabilidad (Vigna, 2022). Según datos oficiales (Instituto Nacional de Rehabilitación, 2021), en 2021 había 1289 niñas, niños y adolescentes que tienen a su madre privada de libertad. Las mujeres que reciben visitas son, en promedio, el 41%, de lo que se puede inferir el impacto psicoafectivo en la vida de sus hijos e hijas.

13. Entre 2019 y 2021, la cantidad de mujeres embarazadas y que viven junto a sus hijos e hijas en la privación de libertad no varió sustantivamente; sin embargo, la cantidad de niños y niñas que conviven con sus madres en centros de reclusión aumentó de 42 a 51.

14. Es relevante destacar que el Estado uruguayo creó el Programa de Atención a Mujeres con Hijos/as y gestantes. En el año 2018, a partir de una recomendación realizada por la oficina del Comisionado parlamentario, el Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) elabora este programa de carácter nacional para el abordaje específico de la privación de libertad de las mujeres que viven junto a sus hijos e hijas en la reclusión, en el marco de las políticas penitenciarias y en articulación con la matriz de políticas públicas y servicios de protección a la infancia (Resolución del INR N° 1900/19).

15. Hasta el momento, los datos disponibles refieren solamente algunos subgrupos de NNAPES.

Recomendación

16. Con base en lo señalado, el Estado uruguayo debería producir información rigurosa, actualizada y de acceso público sobre todos los NNA afectados por la situación penal de sus referentes.

Sobre la particular vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes con referentes privados de libertad

17. Los NNA con referentes adultos privados de libertad se ven expuestos a nuevos factores de riesgo y, por tanto, ven incrementada su situación de vulnerabilidad. Esto se debe a la conjunción de tres grandes factores:

- a) Son integrantes de familias que parten de un contexto de desventaja y vulneración de derechos. En nuestro país la mayor parte de las personas privadas de libertad provienen de comunidades con una muy alta vulneración social, severos niveles de violencia, pobreza estructural y exclusión social.
- b) Inequidades generacionales. La población comprendida en los tramos de menores de 6 años, de 6 a 12 años y de 13 a 17 años registra la mayor incidencia de la pobreza, independientemente de la región del país que se considere, según señala el informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) correspondiente al segundo semestre del año 2022.
- c) Ausencia del tema en la agenda de las políticas públicas. En particular, las medidas de protección especial para NNA con referentes adultos privados de libertad, en el marco de las políticas de seguridad ciudadana, penitenciaria, drogas, protección infantil y el sistema de justicia.

18. Los impactos negativos que sufren los NNA a partir del encarcelamiento de sus referentes familiares son múltiples y se visualizan en las diferentes dimensiones de su vida:

- a) Desestructuración de la dinámica familiar: cambios en los roles y en los sistemas de cuidados a la interna del núcleo. Los NNA, muchas veces, asumen tempranamente roles adultos de cuidado y trabajo, aunque no posean la madurez emocional.
- b) Impacto psicoafectivo: la ausencia del referente adulto y la pérdida del vínculo afecta en la vida emocional de los NNA. Tristeza, vergüenza, bronca son algunas de las emociones que manifiestan en sus relatos.
- c) Exposición a distintas formas de violencias. Los NNA viven inmersos en múltiples tipos de violencia: la violencia intrafamiliar, que en muchos casos se viven por los cambios que supone la privación de libertad de un familiar; la violencia del Estado, expresada particularmente en las detenciones y allanamientos y, algunas veces, durante las visitas a los centros penitenciarios; la violencia barrial, vinculada a los enfrentamientos entre grupos y bandas rivales que compiten por el control de los mercados de drogas ilícitas o por disputas del territorio.
- d) Estigmatización, discriminación y su impacto en las relaciones sociales y comunitarias. Los NNA con un adulto referente familiar privado de libertad viven situaciones de rechazo cotidianas, por su condición, en su comunidad, la escuela, entre otros; que operan como violencia simbólica.

19. Además de los impactos antes mencionados, los NNA en sus relatos evidencian singularidades por las que transitan, viven y sienten. Algunos de ellos son:

- Ocultamiento de la situación del referente encarcelado a los NNA. Esta situación impacta negativamente en la construcción de sus vínculos y de su autonomía, puesto

que al no lograr comprender lo que ocurre con sus referentes, no alcanzan a resignificar sus propias vivencias en sus distintas etapas evolutivas.

- Visitas a los centros penitenciarios y requisas. Las visitas de los NNA a los centros penitenciarios son ambivalentes. Cuando tienen un buen vínculo con el/la familiar encarcelado, manifiestan el interés de verlos; pero, por otro lado, relatan el costo que supone la visita y el trato que reciben.
- Naturalización de las actividades ilegales. Los NNA manifiestan opiniones contradictorias frente a los delitos cometidos por su referente adulto, que van desde la normalización y justificación económica del delito; hasta el rechazo y alejamiento de esas conductas.

Recomendación

20. Al respecto, el Estado uruguayo debe:

- i) asegurar instancias de formación sobre los derechos de los NNA y de sensibilización y capacitación para actuar asertivamente en situaciones de NNA con referentes adultos sujetos a procesos penales, dirigidas a operadores y técnicos de los sistemas de protección, penitenciario y judicial.
- ii) incorporar esta temática en todos los niveles de la educación formal, así como en los distintos programas y proyectos que trabajan con NNA en los ámbitos estatal y de la sociedad civil y con alcance nacional, departamental y local.
- iii) asegurar que los procedimientos de allanamientos, visitas y requisas se desarrollen con estricto respeto a los derechos de los NNA.

Sobre la normativa internacional y nacional

21. Uruguay ratificó la Convención de los Derechos del Niño, por Ley N° 16.137 de 1990 y, tras un largo proceso de adecuación de la normativa interna, en 2004 promulgó el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA).

22. El CNA contiene un articulado extenso referido a la protección de los NNA, sus derechos y obligaciones.

23. Una acción a destacar del Estado uruguayo fue la elaboración y publicación del “Protocolo de actuación para la atención a niños, niñas y adolescentes con responsables en situación de privación de libertad”³. Para ello, se creó un grupo interinstitucional y multidisciplinario de trabajo logrando, en 2016, un documento cuyo objetivo es articular acciones y sentar las bases para la actuación policial, judicial o penitenciaria ante las situaciones que puedan generar alguna vulneración a los derechos de los NNA con referentes adultos privados de libertad.

24. El protocolo previó la conformación de una comisión de seguimiento y monitoreo que al día de hoy no está funcionando y, por lo tanto, no se realiza el seguimiento a la aplicación del mismo.

Recomendación

³ Dicho grupo está integrado por representantes del gobierno (a través del Organismo Rector de las Políticas de Infancia, el Sistema Penitenciario, el Poder Judicial y los Ministerios del Interior, Desarrollo Social, Educación, Salud Pública y Seguridad) y de organizaciones de la sociedad civil.

25. El Estado uruguayo debe dar cumplimiento al protocolo de actuación elaborado para garantizar, por parte de las instituciones competentes, que los derechos de los NNA sean considerados por todos los actores involucrados (policía, servicio penitenciario, sistema judicial) desde el momento de la detención del adulto referente y durante todo el proceso penal.



Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Aldeas Infantiles SOS Uruguay¹

¹ www.aldeasinfantiles.org.uy

Introducción

1. Aldeas Infantiles SOS Uruguay es una organización internacional no gubernamental que trabaja en Uruguay desde 1960 con el objetivo de garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a la convivencia familiar y comunitaria, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y las Directrices de Naciones Unidas sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Todos nuestros servicios se desarrollan en convenio con INAU y tienen el fin de proteger a la niñez, adolescencia y juventud, así como de fortalecer las condiciones y capacidades de cuidado de las familias y figuras significativas, evitando la institucionalización de los/as niños, niñas y adolescentes. Cuando la pérdida del cuidado familiar es inevitable, desarrollamos múltiples estrategias de intervención y de restitución basadas en el enfoque de derechos, de género y diversidad en conjunto con los/as niños, niñas, adolescentes y jóvenes participantes. Nuestro compromiso es crear y mantener un entorno afectivo y protector que prevenga y se pronuncie ante la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. Condenamos enérgicamente todo tipo de abuso dentro y fuera de nuestra organización y contamos con mecanismos para despertar la conciencia, poner en marcha ayuda preventiva, propiciar el valor de la denuncia y responder adecuadamente.

2. Este informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia. Proceso Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

3. Si bien Uruguay, a través de INAU como ente rector de las políticas de infancia y adolescencia, cuenta con un sistema de protección especial que tiene como objetivo dar respuesta a las situaciones de NNA que han perdido el cuidado familiar, la medida de protección culmina con la mayoría de edad, lo que implica para el/la joven transitar a la vida adulta de manera anticipada y forzada.

4. El proceso que transitan los/as adolescentes y jóvenes al aproximarse su egreso por llegar a la mayoría de edad y su trayectoria posterior han sido escasamente explorados en el Uruguay y en la región. La falta de investigaciones e información sobre el tema da cuenta de su invisibilización, así como de la limitada atención que se ha prestado a esta población desde las esferas de elaboración e implementación de políticas públicas.

5. Según el numeral 131 del mandato de Naciones Unidas, se pone en responsabilidad a las agencias y los centros de acogida para “aplicar unas políticas claras y ejecutar los procedimientos relativos a la conclusión programada o no de su trabajo con los niños, con el objeto de velar por la reinserción social (...), dichas agencias y centros deberían fijarse sistemáticamente como objetivo la preparación del niño para asumir su independencia e integrarse plenamente a la comunidad” (UNICEF, 2009).

6. La preparación para el egreso del sistema de protección especial es un derecho de los/as adolescentes que han perdido el cuidado familiar, reconocido y consagrado por la normativa

internacional. El fundamento jurídico de este derecho es clave para su exigibilidad en la elaboración de políticas públicas orientadas a los niños, niñas y adolescentes acogidos en las modalidades alternativas de cuidado. (Aldeas Uruguay, 2016)

7. En 2016, desde Aldeas Infantiles se llevó a cabo una investigación² con el objetivo de comprender las dificultades que atraviesan los/as adolescentes y jóvenes institucionalizados/as al momento de egresar de las modalidades de cuidado del sistema de protección e identificar los aciertos y las debilidades de las políticas públicas y programas implementados. Según esta investigación, más de 5300 niñas, niños y adolescentes vivían en diferentes alternativas del sistema de protección (en hogares oficiales y convenios) por estar privados/as del cuidado de sus familias.

8. Muchos de ellos/as habían pasado gran parte de su vida institucionalizados/as, sin vínculo con sus familias y comunidades de origen, así como lejos de muchas de las dinámicas que comúnmente hacen parte de la integración social y del goce de derechos de cualquier persona. La investigación también concluyó que el 43 % de los/as adolescentes y jóvenes de 16 años o más, próximos/as a egresar del sistema, se encontraban en situación de discapacidad. Por eso, en 2022, junto con otros actores del sistema³, se inició una segunda investigación enfocada en las situaciones de discapacidad y salud mental, con el objetivo de generar la evidencia necesaria para mejorar el acompañamiento y las respuestas articuladas para garantizar egresos con autonomía.

9. Según los datos arrojados en la investigación, los/as adolescentes y jóvenes presentan algunas características comunes, entre las cuales se destacan las siguientes: i) largas historias de institucionalización e inestabilidad en cuanto al lugar de residencia y los referentes de cuidado; ii) trayectorias de vida signadas por las diferentes manifestaciones de violencia y vulneración de derechos; iii) altos niveles de desafiliación escolar y bajos logros educativos; iv) dificultades para acceder al mercado laboral de calidad.

10. Uruguay no cuenta con un marco normativo que garantice un egreso acompañando para adolescentes y jóvenes, sino que, culminada la medida de protección por su mayoría de edad, deben saltar al mundo adulto sin ningún acompañamiento. Además, es necesario atender especialmente las situaciones de discapacidad, ya que representan un fenómeno prevalente en los sistemas de protección infantil y en las modalidades alternativas de cuidado.

11. Aldeas Infantiles impulsa una ampliación del marco normativo que permita que los/as más de 400 jóvenes que egresan anualmente de las diferentes instituciones de cuidado puedan alcanzar la autonomía, sostener sus trayectorias educativas, acceder a empleos de calidad,

² [El egreso de adolescentes y jóvenes del sistema de protección | Aldeas Infantiles](#). Ver anexo

³ La Investigación de “Egreso de adolescentes y jóvenes en situación de discapacidad y/o salud mental del Sistema de Protección” es desarrollada por un **Equipo de Investigación Interinstitucional**, compuesto [Aldeas Infantiles SOS Uruguay](#), INAU- Instituto del Niño y del Adolescente de Uruguay, la [Asociación Uruguaya de Educación Católica- AUDEC](#), [Departamento de Pedagogía Social](#) de la carrera de Educador Social del CFE- ANEP y la [Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad](#).(SNCyD). Con apoyo de la Federación de Instituciones de Protección y Acogimiento a la Niñez y Adolescencia-FIPANA.

contar con una vivienda adecuada, con un acompañamiento y los recursos económicos que garanticen el ejercicio de sus derechos y su participación plena.

12. Las recomendaciones 1118.214, 118.215, 118.218 que Uruguay recibió en el ciclo anterior del EPU abordan algunos de los temas sobre los que hacemos referencia, sin embargo, advertimos que es necesario que el país actúe sobre el cumplimiento del derecho a vivir en familia y garantice un egreso acompañado al finalizar la medida de protección, al cumplir la mayoría de edad.

Recomendaciones

14. Por lo expuesto, el Estado uruguayo debe:

- a) garantizar que la normativa, los programas y los procesos, prioricen las respuestas de cuidado en familias, para quienes han perdido o estén en riesgo de perder el cuidado familiar, y el cuidado residencial como última respuesta y durante el menor tiempo posible;
- b) promover investigaciones sobre la temática para generar conocimiento clave para la toma de decisiones y la elaboración de política pública en conjunto con la sociedad civil y la academia;
- c) adoptar medidas para garantizar un egreso acompañado a corto plazo, ampliando el marco normativo hacia la aprobación de una Ley de Egreso acompañado, que contemple a los/as jóvenes que egresan del sistema de protección entre los 18 años y los 24 años.
- d) garantizar los apoyos necesarios para que los/as jóvenes en situación de discapacidad que egresan del sistema de protección, puedan hacerlo en igualdad de condiciones en el ejercicio de sus derechos y con una participación plena, priorizando la normativa vigente⁴, integrando la perspectiva de género y de discapacidad;
- e) promover un espacio de articulación entre los diferentes organismos que deben dar cumplimiento de la ley, para analizar alcances, competencias y exigibilidad;
- f) estandarizar procesos, pautas e intervenciones para garantizar una preparación para el egreso con autonomía, de todos/as los/as adolescentes del sistema de protección, a nivel nacional y para todos los centros de protección especial con gestión oficial o por convenio;
- e) articular con instancias organizadas por la sociedad civil y promover activamente la participación de adolescentes y jóvenes que están en proceso de egreso o han egresado del sistema de protección especial.

⁴ La Ley 18.651 de Protección especial, la Ley 19691 de Empleo Protegido, entre otras.



Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Coalición

Casa Bertolt Brecht Uruguay, PROCLADE Uruguay, Asociación Civil El Paso,
Colectivo Catalejo

La Casa Bertolt Brecht (CBB) Dirección: Andes 1274. Montevideo, Uruguay. Teléfono: +598 2900 32 40. Correo electrónico: casabbrecht@gmail.com Web: <https://www.cbb.org.uy/> (Ver información a fin de página)ⁱ

PROCLADE (Promoción Claretiana de Desarrollo). Dirección: Inca 2040. Montevideo, Uruguay. Teléfono: +598 2401 52 53. Web: <https://somisur.org/> (Ver información a fin de página)ⁱⁱ

Asociación Civil El Paso. Dirección: Mariano Sagasta 25. Montevideo. Uruguay. Teléfono: +598 2309 61 71. Web: <https://ongelpaso.org.uy/> (Ver información a fin de página)ⁱⁱⁱ

Colectivo Catalejo. Dirección: San Salvador 1510. Montevideo. Uruguay +598 99 495 172 <https://www.instagram.com/colectivocatalejo/> (Ver información a fin de página)^{iv}

El presente informe ha sido preparado como contribución al cuarto ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) de Uruguay por las organizaciones sociales Casa Bertolt Brecht, PROCLADE Uruguay, Asociación Civil El Paso y Colectivo Catalejo. La misma se centra en las recomendaciones que recibió Uruguay en el tercer ciclo de revisión del Examen Periódico Universal en 2019 y dialoga con varias de las recomendaciones recibidas y aceptadas por nuestro país en esa ocasión. La contribución es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil, impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

Introducción

1. Este informe, presentado por la Casa Bertolt Brecht (CBB), PROCLADE Uruguay, la Asociación Civil El Paso y el Colectivo Catalejo, trata sobre la situación de los derechos humanos de los adolescentes en situación de conflicto con la ley penal, y en particular de su situación en el marco del sistema penal juvenil.

2. La contribución es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil, impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

3. El informe presenta una primera sección breve de información de contexto y una segunda parte en la que se enfoca en la situación de los adolescentes en el sistema penal juvenil. Esta segunda parte aborda diferentes problemas de vulneración de derechos de las y los adolescentes y en relación a cada una de estos problemas se formulan recomendaciones que en general tiene que ver con recomendaciones previas que no han mejorado, han empeorado o no han sido plenamente resueltas.

Contexto

4. La coyuntura socioeconómica del país está influenciada por las consecuencias del retroceso de las políticas estatales de protección social, un incremento de la desigualdad y la crisis generada por la pandemia del COVID-19.

5. Los datos publicados por el INE indican un incremento de la pobreza durante 2020, que retrocede en 2021 y 2022, pero manteniéndose por encima de las cifras de 2019 (8,8% en 2019, 11,6% en 2020, 10,6% en 2021 y 9,9% en 2022). Con respecto a la desigualdad el incremento fue moderado durante la pandemia de 2020, pero continuó aumentando en 2021 y 2022, tanto medida a partir del índice de Gini (0,383 en 2019, 0,387 en 2020, 0,386 en 2021 y 0,389 en 2022), como del ratio de deciles (11,1 en 2019, 11,4 en 2020, 11,5 en 2021 y 11,6 en 2022).^v

6. A diferencia de otros países de América Latina, Uruguay registra una tendencia de crecimiento económico. El PBI en 2021 creció 4.4 % y en 2022, 4,9%^{vi}. Sin embargo, la brecha de desigualdad en 2021 es mayor, comparada con 2019 y 2020. Es decir, que el crecimiento registrado en los últimos dos años no repercutió en una mejor distribución.

7. El 9 de julio de 2020 fue promulgada la Ley de Urgente Consideración (LUC) N° 19.889, una norma que contiene cientos de artículos que abarcan una gran variedad de áreas, cuya discusión parlamentaria fue muy reducida. Esta ley implica un importante retroceso en las garantías de los derechos civiles y en particular profundiza la estigmatización y persecución penal de los adolescentes.

Sobre el sistema penal juvenil

Normativa.

8. Desde 2011, Uruguay ha profundizado las respuestas punitivas frente al delito adolescente. Esta es una tendencia que se remonta hasta el año 2011 al menos, pero en el período considerado en este cuarto ciclo del EPU ha ocurrido un nuevo agravamiento. Como antecedentes se pueden señalar las leyes 18.777^{vii}, 18.778^{viii} de 2011, la ley 19.055^{ix} de 2013, la ley 19.551^x de 2017.

9. En 2020 se aprueba la Ley Urgente Consideración (LUC) – N° 19.889 (9/7/2020). Esta Ley deroga la aplicación de la suspensión condicional del proceso. Restringe la aplicación del régimen de semilibertad (por ej, rapiña). Aumenta duración máxima de la pena privativa de libertad de 5 a 10 años para los delitos de homicidio muy especialmente agravado, violación y abuso sexual agravado. Aumenta el tiempo máximo de privación de libertad cautelar de 150 días hasta el dictado de la sentencia definitiva. Establece pena mínima de 2 años de privación de libertad para algunos delitos (homicidio intencional, lesiones gravísimas, violación, privación de libertad agravada y secuestro). Aumenta el tiempo de conservación de antecedentes una vez alcanzada la mayoría de edad a 4 años para delitos gravísimos y a 2 años para delitos graves.

Recomendación:

10. El Estado uruguayo debería armonizar la normativa interna para adecuarla a los principios y normativa internacional vigente en materia de infancia, adolescencia y Derechos Humanos, revisando las reformas de carácter regresivo realizadas, con especial énfasis en la ley 19.889.

Población adolescente en Uruguay

11. La Ley N°17823 del año 2014 «Código de la Niñez y la Adolescencia» establece que pueden considerarse adolescentes las personas mayores de trece y menores de dieciocho años de edad. Un correlato presente desde hace varias décadas en Uruguay, es el de la estigmatización de la adolescencia por su asociación con la idea de peligrosidad que conlleva un sobredimensionamiento de la intervención del sistema penal sobre los adolescentes, que tiene su traducción en hechos como el reñido plebiscito para bajar la edad de imputabilidad en 2014, y también su expresión en regresiones como la promulgación de las leyes N° 18.777, N° 18.778, N° 19.055, N° 19.551 y finalmente la ley 19.889, Ley de Urgente Consideración (LUC) del 9 de julio de 2020.

La detención y los momentos posteriores

12. Del análisis de la información surgen aspectos preocupantes sobre la evolución de la criminalización y penalización de Niños, Niñas y Adolescentes en los últimos años. En primer lugar, se registra un crecimiento en la tasa de detenciones de adolescentes por parte de la

policía. La tasa en 2019 era de 3,9 cada 1000 adolescentes, en 2020 aumenta a 4,4 y baja a 4,1 en 2021 manteniéndose por encima de 2019 de todos modos^{xi}. Esto también resulta visible al analizar el porcentaje de adolescentes a los que no se les inicia un proceso infraccional sobre adolescentes detenidos: 17% en 2019, 22% en 2020 y 28% en 2021^{xii}; lo que significa que la proporción de adolescentes detenidos que finalmente no llegan a un proceso infraccional, está en aumento.

13. En 2021 el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de Uruguay (MNP) publicó el informe “Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos”^{xiii}. Este informe realiza un acercamiento a las situaciones de violencia institucional sufridas por las y los adolescentes durante la detención y en el marco del cumplimiento de las medidas cautelares privativas de libertad.

14. La metodología de monitoreo en que se basa el estudio es la adoptada por el MNP en el marco de sus competencias. Incluyó visitas no anunciadas a los centros de medidas cautelares privativas de libertad y de Ingreso Transitorio, así como a unidades policiales de los departamentos de Canelones, Maldonado y Montevideo. En este proceso, se recorrieron y observaron las condiciones edilicias y se realizaron entrevistas al personal y a jóvenes en los establecimientos.

15. Algunos de los principales resultados obtenidos que presenta el informe son los siguientes:

16. En general no se brindó una información detallada a las y los adolescentes sobre las razones de la detención y poca información sobre sus derechos.

17. Con relación a la defensa, la referencia generalizada es que el contacto se produjo en el momento de la audiencia, poco antes de la primera declaración ante la justicia. En general, las/los jóvenes entrevistados/as no tenían información sobre el nombre de su representante y tampoco del mecanismo a través del cual contactarse con éste.

18. En relación al riesgo de situaciones de abuso y malos tratos durante los primeros momentos de la detención y custodia policial, se obtuvieron los siguientes resultados:

19. Las entrevistas dieron cuenta de allanamientos de morada, en la mayoría de los casos al amanecer y asociados a procedimientos de estupefacientes, en donde la Brigada Nacional Antidrogas, los patrulleros de Jefatura de Policía y la Guardia Republicana fueron los cuerpos más reconocidos.

20. La utilización de esposas y grilletes, la amenaza con armas de fuego (apuntando a las personas detenidas) al momento del arresto y el uso de lenguaje ofensivo, amenazante o inapropiado, destacaron en los relatos de las y los adolescentes entrevistados.

21. Las y los jóvenes entrevistados/as dieron cuenta de prácticas de solicitud de documentación y/o detención no asociadas a la comisión in fraganti del delito, sino vinculadas a prácticas que identificaron como discriminatorias.

22. Desde el momento de la detención hasta el ingreso a un centro del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA) el proceso fue relatado como un periodo con múltiples traslados, en el cual las y los adolescentes señalaron que en reiteradas oportunidades permanecieron esposados y en menor caso "engrilletados", sin recibir alimentos.

23. En la mayoría de los relatos de las y los adolescentes aparecen referencias a haber estado expuestas/os a algún tipo de violencia (física, psicológica, simbólica).^{xiv}

Recomendaciones:

24. El Estado uruguayo debería adoptar políticas activas de prevención de la violencia institucional, que incluyan la comunicación clara sobre la normativa vigente en materia de detención, garantías, derechos humanos, niñez y adolescencia;

25. Cumplir en el momento de la detención con la notificación de las razones de la misma y de los derechos, el acceso a la defensa desde los primeros momentos de la detención y la realización del examen médico.

26. Investigar y sancionar los actos de abuso y maltrato por parte de funcionarios/as públicos.

La criminalización de los adolescentes

27. La LUC deroga la Suspensión Condicional del Proceso e incorpora el proceso abreviado para adolescentes como mecanismo habilitado para la resolución de conflictos. Como consecuencia las imputaciones que llegaron a la etapa de acusación fueron el 50% en 2019, el 75% en 2020 y el 95% en 2021.^{xv} Este cambio implicó un aumento de la incorporación de adolescentes en la lógica del proceso penal en sustitución de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos que posibilitaba la suspensión condicional del proceso y que prácticamente desaparecieron como consecuencia de su derogación.

28. En relación a estas situaciones la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) señala “se reiteran testimonios de situaciones que evidencian una vulneración del derecho de defensa, colocando al/la adolescente en una situación de vulnerabilidad para la tramitación del proceso abreviado, en tanto esto significa la renuncia al juicio oral que hubiera representado un mayor estándar en cuanto a las garantías”^{xvi} [2]. Esta vulnerabilidad se ve agravada ya que “Es escaso o nulo el conocimiento por parte de las y los adolescentes sobre los actores, el proceso, las consecuencias y demás aspectos relacionados al acuerdo que conlleva el proceso abreviado.”^{xvii}

29. Los mecanismos procesales que habilitan la realización de acuerdos y evitan a las partes tramitar un juicio tienen aspectos positivos ya que implican celeridad, eficiencia, ahorro de recursos y disminución de la pena. Sin embargo “han sido criticados por su incompatibilidad con garantías fundamentales del debido proceso legal, como la presunción de inocencia, la prohibición de autoincriminación, su carácter contrario a la finalidad de rehabilitación y resocialización de la pena, y porque con frecuencia, degradan a la justicia penal a meros acuerdos entre imputados/as y la fiscalía.”^{xviii}

30. En particular estos aspectos deben ser motivo de especial atención cuando se trata de la imputación de adolescentes. Por estas razones, como señala la INDDHH, “...resulta necesario exigir un marco de mayores garantías para el proceso abreviado en el proceso infraccional adolescente. Entre ellas la priorización de principios específicos tales como excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad, especialidad, e interés superior y ciertos derechos fundamentales como el derecho a ser oído, a una decisión motivada, a una defensa técnica y, todo ello, en el marco de una justicia especializada.”^{xix}

31. También cabe señalar que la tasa de procesos penales iniciados (por cada 100 mil habitantes de 13 a 17 años) está aumentando: 332 en 2019, 343 en 2020 y 379 en 2021, lo que significa que, aunque decrece la proporción respecto a las detenciones, aumenta la proporción de adolescentes a los que se les inicia un proceso de formalización.^{xx}

32. Mucho mayor aún es el crecimiento de las sentencias condenatorias que pasan de 400 en 2019 a 673 en 2020 y a 839 en 2021. Lo que significa una tasa de 1,6 cada 1000 adolescentes de 13 a 17 años en 2019, 2,7 en 2020 y 3,5 en 2021.^{xxi} El mayor incremento se verificó en las sentencias no privativas de libertad, aunque todas las modalidades aumentaron.

33. La centralización de los programas para el cumplimiento de las medidas socioeducativas en el área metropolitana del país hace que adolescentes de otros lugares se encuentren en situación de desigualdad al enfrentar una sentencia, o tener que cumplir una pena en otro departamento que no es donde reside.

Recomendaciones:

34. El Estado uruguayo debería adecuar el proceso penal adolescente recuperando la posibilidad de la sustitución del proceso penal por acuerdos de justicia restaurativa alternativos a la sanción penal y asegurando todas las salvaguardas de los derechos acorde a la Convención de los Derechos del Niño.

35. Desarrollar programas para el cumplimiento de las medidas socioeducativas en todo el país para que los adolescentes no tengan que cumplir una pena en otro departamento que no es el de su residencia.

Población adolescente privada de libertad

36. Según el censo realizado en 2021 por el INISA, el 98% de los adolescentes privados de libertad encuestados eran varones (248) y el 2 % mujeres (4). Del total censado, el 10 % tenía hasta 15 años, el 53 % entre 16 y 17 años, el 36 % 18 años o más y de un 2 % no se obtuvieron datos.

37. El 85 % de los adolescentes privados de libertad no logró completar el ciclo básico de educación secundaria, antes de ingresar a INISA. Este dato resulta relevante considerando que la Ley General de Educación N° 18.437 de 2008 establece la obligatoriedad desde el nivel inicial hasta el nivel medio superior. Para ello se han implementado una serie de políticas como

la creación, en la órbita de la Administración Nacional de Educación Pública, de un Sistema de Protección de Trayectorias Educativas, para el seguimiento y la detección oportuna de situaciones de vulnerabilidad educativa y la intervención temprana en aquellos casos con inminente riesgo de abandono escolar.

38. En términos de lugar de residencia antes de ingresar a INISA, un comparativo del censo 2018 - 2021 permite observar que baja – del 54% a 38% – la cantidad de adolescentes que residen en Montevideo, y aumenta la cantidad de adolescentes que provienen de otros departamentos, particularmente de Canelones pasan de representar el 14% en 2018 al 21% en 2021. La edad promedio de adolescentes privados de libertad de acuerdo al mismo censo, es de 17,2 en el 2021.^{xxii}

39. Los delitos más cometidos son en relación a la propiedad, el delito más cometido es el hurto y le sigue la rapiña, cabe mencionar que ésta última misma está tipificada como un delito grave y comprende a un abanico amplio de acciones que en algunos casos quedan libradas a la interpretación de quienes intervienen en el proceso. Cabe mencionar que si bien el porcentaje de delitos por rapiña desciende en el período 2018- 2021, aumentan los delitos vinculados a comercialización y suministro de drogas.

40. Se extrae también de los datos del poder judicial para 2021 que: la mayor parte de las infracciones cometidas por adolescentes en Montevideo y también en el interior del país corresponden a delitos contra la propiedad. En Montevideo el 34% de los procesos de adolescentes fueron tipificados con la infracción de rapiña, el 27% con el de hurto y el 12% con el de receptación. En el interior, el hurto pasa a ser la infracción más frecuente con un 32%, seguido de rapiña con un 13%.

41. Otro aspecto a destacar es la situación en las que las adolescencias atraviesan los procesos judiciales, el vínculo de los adolescentes privados de libertad con sus abogados defensores sigue siendo muy débil e infrecuente: el 20% de los encuestados declara que ni siquiera conoce a su abogado defensor, y entre quienes conocen a su abogado defensor el 76% consideran que lo ven poco o casi nunca. De igual manera el personal de los centros mayoritariamente manifiesta que los abogados defensores visitan a los adolescentes cada dos o tres meses o menos frecuentemente.^{xxiii}

42. Con respecto al número de adolescentes privados de libertad el Observatorio INISA aporta datos significativos respecto a que la reducción del número de adolescentes privados de libertad incluyendo tanto la privación de libertad con medidas cautelares como en cumplimiento de sentencia, ocurrió entre 2014 y 2018 comenzando a estancarse en 2019 y manteniéndose desde entonces en niveles similares. La tasa de adolescentes privados de libertad sobre el total de adolescentes de 13 a 17 años era de 4,6 cada 1000 adolescentes en 2014 y desciende hasta 2,4 en 2019, aumentando a 2,5 en 2020 y volviendo a 2,4 en 2021 y 2022.^{xxiv}

43. Puede señalarse que aún se mantienen muchas de las condiciones que motivaron varias de las recomendaciones en el anterior ciclo de EPU. De acuerdo al informe “Adolescentes en

privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos”^{xxv}, “los resultados del monitoreo sobre la violencia institucional padecida por adolescentes durante el cumplimiento de las medidas cautelares en centros de privación de libertad, son los siguientes:

44. De los Centros para medidas cautelares el Centro de Ingreso para Adolescentes Mayores (CIAM) es el que llevó mayores observaciones sobre las condiciones edilicias (espacios comunes cerrados y con escasa luz natural, significativa presencia de humedad en las paredes y pisos, sectores inundables, entre otras).

45. Según las entrevistas, también el CIAM es el centro donde los adolescentes refieren haber vivido más situaciones de violencia, principalmente relacionadas a sucesos conflictivos entre pares al ingresar al sistema. El momento de ingreso siempre constituye una instancia de especial vulnerabilidad para estas personas, pues se encuentran más expuestas a violencia por parte de sus pares, a violencia auto infligida y a la que ejercen otros actores del sistema.

46. Durante las entrevistas se recogieron datos que refieren a situaciones esporádicas de uso desproporcionado de la fuerza para contener a las y los adolescentes. Especial relevancia toman las requisas, en tanto son prácticas realizadas de manera sistemática en los distintos centros de privación de libertad y cuya ejecución constituye un momento de tensión e incomodidad que pueden incluir desde roces de palabras hasta situaciones más violentas.

47. En relación a la vivencia de situaciones de violencia psicológica, se relataron amenazas, sarcasmos, violencia verbal y formas solapadas de hostigamiento. En este sentido, la posibilidad de traslado al módulo "D chico" del CIAM destinado ocasionalmente para sanciones, fue utilizada como amenaza por algunos funcionarios.

48. Si bien en líneas generales las y los adolescentes reconocieron que el trato durante la consulta médica es adecuado, que ingresan solos y sin esposas, se evidenciaron algunas dificultades como el hecho de no recibir información sobre el estado de su salud ni los resultados de exámenes complementarios, y la falta de especialista en psiquiatría para todos los centros. En varios casos destacan positivamente los espacios de diálogo con el área de psicología.”^{xxvi}

Recomendaciones:

49. A corto plazo el Estado uruguayo debería, implementar más programas socioeducativos para las adolescencias que se encuentran en la órbita del sistema de justicia penal adolescente dando cumplimiento a las recomendaciones 118.46, 118.47 y 118.48 del EPU 2019.

50. Debería establecer políticas para promover la implementación de la Ley N° 19133 de Empleo Juvenil que contemple tanto las trayectorias laborales como educativas, que desestime el trabajo informal y el delito.

52. Crear oportunidades de empleo para los adolescentes y jóvenes que buscan empleo que les permitan acceder a experiencias laborales dignas y formalizadas

53. Profundizar sus estrategias para garantizar la continuidad educativa y la culminación de la educación media de los adolescentes privados de su libertad.
54. A mediano plazo se debe instalar debates a nivel social sobre la situación de adolescentes en conflicto con la Ley penal, que permitan arribar a soluciones alternativas a las lógicas de castigo y encierro que priman en el sistema actual.
55. A largo plazo debería implementar políticas públicas integrales y sostenidas en el tiempo, orientadas a la promoción sociocultural de las adolescencias, y a profundizar las políticas de acompañamiento a las trayectorias educativas de los NNyA desarrollando una estrategia integral que articule acciones de distintos organismos estatales que atiendan las distintas dimensiones del problema para prevenir que las adolescencias ingresen al sistema penal juvenil.
56. El Estado debería generar condiciones materiales, destinando recursos financieros y humanos para que en todos los departamentos del país existan programas socioeducativos dirigidos a las adolescencias en conflicto con la ley penal;
57. Debería garantizar el acompañamiento por parte de equipos interdisciplinarios para que, una vez egresados de INISA, sostengan las trayectorias educativas.
58. Debería aplicar políticas integrales que den respuesta a las desigualdades en las que las adolescencias según su género, etnia, y condiciones socioeconómicas atraviesan los procesos judiciales y el cumplimiento de penas.
59. Fomentar la instalación de lógicas y prácticas restaurativas de los derechos, en desmedro de las prácticas privativas.
60. Exigir formación y prácticas garantistas de los DDHH por parte de todas las personas adultas implicadas en los procesos judiciales, la aplicación de medidas y la detención.
61. Erradicar las prácticas abusivas dentro del sistema penal y los daños bio psico sociales a los que son expuestas las adolescencias cuando son captadas por el sistema penal.
62. Generar mecanismos y herramientas reales que permitan a las adolescencias y sus familias exigir procesos garantistas de los derechos de los NNyA. Formar en DDHH a personal judicial, aumentar la cantidad de juzgados especializados en derechos de infancia y adolescencia.
63. Reducir al máximo los tiempos de privación de libertad de las adolescencias. Tal como lo plantearon las recomendaciones 118.47 y 118.66 del EPU 2019.
64. Desestimar la implementación de la privación de la libertad como medida cautelar.

65. Implementar políticas nacionales contra el narcomenudeo que deja expuestos a mujeres y adolescentes que son empleados para la venta y el traslado.

66. Implementar como política de estado una batería de políticas públicas dotadas de presupuesto para la promoción de adolescencias libres de estigmatización, violencias y encierro.

Sobre la información

67. Debe destacarse el valor de la información contenida en el Informe anual de monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay 2019 – 2020, así como en el informe correspondiente a 2021,^{xxvii} último disponible a la fecha de elaboración del análisis que estamos presentando, elaborados por la Mesa interinstitucional integrada por el Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA y UNICEF. También se dispone de información en el Observatorio INISA y en informes del Poder Judicial, aunque no esté integrada en una mirada de conjunto como sí lo está la de la Mesa Interinstitucional.

68. La disponibilidad de esta información constituye un avance parcial respecto a la observación 15 del Comité de los Derechos del Niño de NNUU a Uruguay en 2015. “el Estado uruguayo debe establecer con prontitud un sistema integral de reunión de datos”, que “deben abarcar todos los ámbitos de la Convención y estar desglosado por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica, origen étnico y condiciones socioeconómicas, a fin de facilitar el análisis de la situación de todos los niños, en particular los que se encuentran en situación de vulnerabilidad”.

69. Los informes presentan información oficial de las diferentes instituciones involucradas en la detención, procesamiento penal y administración de las penas, respecto a 34 indicadores que permiten realizar el seguimiento del todo el proceso. No obstante, no existe un observatorio y un sitio web que brinde el acceso público a esta información. Los informes están accesibles en el sitio web de INISA¹ pero no son de fácil acceso y estas características transmiten preocupación sobre el grado de institucionalización y la continuidad en el funcionamiento de un sistema de información sobre justicia penal juvenil. Asimismo, falta incorporar indicadores para cumplir con el estándar de la observación realizada por el CDN.

70. Las dificultades de acceso a la información y la dispersión de la misma hacen que sea difícil contar con datos actualizados para observar la problemática de cerca. Consideramos oportuno generar herramientas de registro y sistematización que permitan a organismos implicados en la temática acceder a información para su estudio, seguimiento y diseño de respuestas asertivas.

Recomendación:

71. El Estado uruguayo debería consolidar un sistema integral de información que releve datos

¹ <https://www.inisa.gub.uy/index.php/component/sppagebuilder/787-indicadores>

sobre todos los ámbitos de la Convención de los Derechos del Niño y que los mismos estén desagregados según edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica, origen étnico y condiciones socioeconómicas y que la información sea divulgada y esté accesible públicamente en un mirador web.

ⁱ Fundada en 1964, es una institución referente en enseñanza del idioma alemán en Uruguay y un espacio de constante formación política y expresión cultural y artística. La CBB consta de tres líneas de trabajo: a) formación y compromiso social, b) espacio artístico y c) enseñanza de lenguas. La CBB tiene como misión la formación y educación de ciudadanos/as para una transformación emancipadora de las sociedades, a través del intercambio intercultural, el desarrollo de las expresiones artísticas y la realización de proyectos sociales, charlas, seminarios, videos y publicaciones para la construcción de un Uruguay y un mundo más justos, democráticos y solidarios. Busca construir un espacio de encuentro con otras personas y organizaciones, donde cultivar la creatividad personal y colectiva, el pensamiento crítico y el derrocamiento del conservadurismo.

ⁱⁱ Es una ONG internacional con sede central en Roma (PROCLADE Internazionale), adscrita al sistema de Naciones Unidas con status consultivo, miembro del Comité de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Grupo de Trabajo de ONG's veedoras de la Minería y de la Coalición de Religiosos por la Justicia. En el Cono Sur de América, PROCLADE tiene sedes y filiales en Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay. Su misión, de acuerdo con sus Estatutos es: cooperar en el bienestar y desarrollo de los sectores empobrecidos, promoviendo los derechos humanos y de los pueblos, la justicia social y la paz, a través de programas de educación y capacitación, provisión de bienes y servicios básicos, apoyo a campañas de solidaridad y concientización, acompañamiento a familiares de víctimas, ejercicio de la ciudadanía, participación en debates de la sociedad civil, etc. Elabora y ejecuta proyectos sociales de lucha contra la pobreza, que fomenten el desarrollo y la educación en comunidades urbanas y rurales.

ⁱⁱⁱ Es una organización no gubernamental, fundada en 2010, comprometida con la defensa de los Derechos Humanos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres especialmente afectados por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social. Integrada a los movimientos sociales, busca promover y provocar transformaciones en la comunidad, orientadas a la integración social activa, autónoma, colectiva y participativa. Sus acciones están caracterizadas por el desarrollo de estrategias de intervención en el campo social y comunitario, la asistencia a víctimas, la incidencia en políticas públicas y la producción y transferencia de conocimientos en forma permanente.

^{iv} El Colectivo Catalejo trabaja la temática de juventud y derechos desde lo audiovisual, poniendo en escena relatos e imágenes que no suelen tener espacio en los canales hegemónicos de difusión, y que hablan de nuestra diversidad en un sentido amplio. El Colectivo está abocado al empoderamiento de las personas y las minorías en pos de generar su visibilidad positiva y colaborar en afirmar sus procesos de identidad social.

^v Instituto Nacional de Estadísticas, <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/tematica/pobreza#:~:text=Para%20el%20a%C3%B1o%202021%2C%20el,2019%20de%201%2C%25>

^{vi} Datos del Banco Mundial: <https://www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>

^{vii} 2011- Ley N° 18.777 Penaliza la tentativa y complicidad del delito de hurto. Aumenta el tiempo máximo de privación de libertad cautelar de 60 a 90 días. Prescendencia de informes técnicos para que el juez dicte sentencia definitiva.

^{viii} 2011- Ley N° 18.778 Mantiene antecedentes para no computar la primariedad una vez alcanzada los 18 años y por 2 años.

^{ix} 2013- Ley N° 19.055 Modificaciones para adolescentes entre 15 y 17 años inclusive. Establece medida cautelar privativa de libertad preceptiva. Pena mínima de un año de privación de libertad para los delitos de rapiña, lesiones gravísimas, privación de libertad, secuestro, violación, homicidio.

^x 2017- Ley N° 19.551 Pasaje del sistema inquisitivo al sistema acusatorio adversarial. Aumenta el tiempo máximo de privación de libertad cautelar de 90 a 150 días. Aumenta la duración del proceso. Deroga mecanismo de apelación automática que se aplicaba cuando la pena superaba 1 año de privación de libertad.

^{xi} Mesa interinstitucional Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA, UNICEF. Informe anual de monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay. Datos 2019-2020 y Datos 2021.

^{xii} *Ibídem.*

^{xiii} Mecanismo nacional de prevención de la Tortura Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos. 2020.

^{xiv} Mesa interinstitucional Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA, UNICEF. Informe anual de monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay. Datos 2019-2020 y Datos 2021.

^{xv} Mesa interinstitucional Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA, UNICEF. Informe anual de monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay. Datos 2019-2020 y Datos 2021

^{xvi} INDDHH. El proceso abreviado para adolescentes. Entre las garantías y la celeridad. Pág.5

^{xvii} *Ibídem* pág.6.

^{xviii} *Ibídem* pág.12.

^{xix} *bídem* pág.13

^{xx} Mesa interinstitucional Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA, UNICEF. Informe anual de monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay. Datos 2019-2020 y Datos 2021.

^{xxi} *Ibídem.*

^{xxii} Mesa interinstitucional Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA, UNICEF. Informe anual de monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay. Datos 2019-2020 y Datos 2021.

^{xxiii} Censo de población adolescente privada de libertad y capacidad de respuesta de INISA. Informe de resultados, junio de 2022

^{xxiv} Elaboración propia a partir de datos de Observatorio INISA de Ministerio de Desarrollo Social - INISA.
<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/indicador/cantidad-atendidos-medida-privativa-libertad-0>

^{xxv} Mecanismo nacional de prevención de la Tortura Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos. 2020.

^{xxvi} *Ibídem.* Pág. 6 y 7.

^{xxvii} Mesa interinstitucional Ministerio del Interior, Fiscalía General de la Nación, Poder Judicial, INISA, UNICEF. Informe anual de monitoreo de los indicadores sobre la justicia penal adolescente en Uruguay. Datos 2019-2020 y Datos 2021.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Edmund Rice Internacional (ERI), Fundación Marista por la Solidaridad
Internacional (FMSI), Defensoría Edmund Rice (DER)

Miembros de la coalición



1. Edmund Rice Internacional (ERI) es una organización no gubernamental con estatus consultivo en ECOSOC desde el año 2012, comprometida con la defensa y promoción de los derechos humanos. ERI trabaja a nivel mundial, en colaboración con otras organizaciones de la sociedad civil, en causas que involucren la vulneración de los derechos de los niños y jóvenes, así como también el cuidado del medio ambiente. Algunas de las tareas de ERI en Uruguay están relacionadas con la sensibilización y difusión de los Derechos Humanos a nivel educativo, la realización de actividades que apunten al reconocimiento de situaciones de vulnerabilidad y a promover, a través del trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.



2. Fundación Marista por la Solidaridad Internacional (FMSI) es una organización internacional promovida por los Hermanos Maristas de la Enseñanza, presentes en 80 países. FMSI tiene más de 15 años de experiencia trabajando en el campo de la solidaridad internacional, apoyando la promoción y la defensa de los derechos de la niñez en el mundo, especialmente en el campo educativo. Trabaja a nivel internacional, participando de los mecanismos de Naciones Unidas y en colaboración con otras organizaciones de intereses similares. Desde 2011 está acreditada por ECOSOC.



3. Defensoría Edmund Rice (DER) es una organización no gubernamental establecida en 2018 con presencia en Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay. Sus principales tareas son la protección y promoción de los derechos humanos y la ecojusticia a través de la educación y la participación a nivel nacional e internacional en los mecanismos de protección de los derechos humanos. DER es parte de la red de organizaciones de Edmund Rice Internacional.

Presentación

4. El informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

5. Las organizaciones integrantes de esta coalición presentan respetuosamente los siguientes aportes y recomendaciones sobre la situación de los Derechos Humanos en Uruguay, con el fin de contribuir a la evaluación del grupo de trabajo del Examen Periódico Universal durante su 33ª sesión. Valoramos el trabajo realizado por las diferentes agencias del Estado uruguayo en el marco de la promoción y garantía de los Derechos Humanos. No obstante, expresamos nuestra preocupación por algunas situaciones que aún continúan pendientes de resolución. Por este motivo realizamos el presente aporte.

6. Enfocamos el abordaje de situaciones que afectan a la población adolescente con menos recursos, con la que directamente nos vinculamos, que ven afectado su acceso a una educación de calidad, porque no está garantizado el derecho a la alimentación, ni el acceso a la prevención en salud mental, en las instituciones educativas públicas de nivel secundario, a las que diariamente concurren, como sí lo está en primaria y en la Universidad.

7. En la revisión de 2019 Uruguay recibió y aceptó recomendaciones específicas relativas al acceso a la educación enfocadas a reducir la tasa de deserción escolar: 118.112, 118.115, 118.117, 118.119, 118.120, 118.121, 118.225.

8. En el informe de medio camino, el Estado Uruguayo señala que se ha continuado con el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2015-2020, pero no se ha elaborado un nuevo plan, a pesar de que se dice que el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) está elaborando lineamientos para el nuevo plan quinquenal, aún no ha sido elaborado.

9. Se plantea también la realización del Programa de Intervenciones Especializadas de INAU, que atienden situaciones de niños, niñas y adolescentes (NNA) vulnerables, sin embargo en sus líneas de acción no hace referencia a la alimentación.

10. En lo que se refiere a deserción escolar, el informe de medio camino, no hace referencia concreta al tema de la alimentación, ni a la prevención de salud mental, como elemento para evitar la deserción, sobre todo en adolescentes.

11. Por lo antes dicho, entendemos que es necesario que el Estado uruguayo evalúe el cumplimiento de las recomendaciones recibidas en el ciclo anterior, haciendo foco en el impacto que la vulneración al derecho a la alimentación y el acceso a la salud mental tienen en las personas adolescentes vinculadas al sistema de educación formal, y el impacto que estas carencias generan en la deserción escolar incrementadas en tiempo pospandémico.

Integrar al sistema educativo la atención en alimentación y prevención en salud mental en adolescentes, para garantizar el derecho a condiciones mínimas necesarias de aprendizaje

12. Desde 2019 a 2021 en Uruguay la pobreza ha aumentado. En plena pandemia la economía se estancó y aumentó el desempleo¹. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística², pasó del 8,8% de la población bajo la línea de la pobreza monetaria en 2019, al 11,6% en 2020, reduciéndose al 10,6% en 2021. Al observar la incidencia de la pobreza

¹ “La contracción del Producto Interno Bruto (PIB) en un 5,9% en 2020 concluyó con un proceso de “estancamiento” y “deterioro” laboral, aumentando la tasa de desempleo de 8,9% en 2019 a 10,4% en 2020, con impactos diferenciales según el sector de actividad económica, afectando en mayor medida a mujeres, jóvenes y personas con menor calificación (Amarante, Bucheli, Scalese, 2021 en Informe Final de la investigación “Situación de seguridad alimentaria y nutricional en hogares con adolescentes en los barrios Bella Italia y Punta Rieles de la ciudad de Montevideo” presentado por Observatorio del Derecho a la Alimentación de la Escuela de Nutrición de la Universidad de la República (UDELAR) disponible en <https://www.nutricion.edu.uy/wp-content/uploads/2023/07/Situacion-de-SAN-en-adolescentes-de-Bella-Italia-y-Punta-Rieles-1.pdf>

² INE, 2019, 2020, 2021

por grupos de edad, esta situación se agravaba en niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años, prácticamente duplicando las cifras (6 a 12 años 19,4%, 13 a 17 años 18,8%).

13. En el año 2022, en el informe del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEED)³, se verifica el impacto de la pandemia en las trayectorias escolares de adolescentes. También se reafirma que las inasistencias a clases son mayores en contextos vulnerables y termina concluyendo que la asistencia y el vínculo de los adolescentes con el sistema educativo evidencia la necesidad de acciones que la garanticen.

14. En este informe se señala la necesidad de articular políticas públicas para apoyar la situación de los adolescentes de contextos desfavorables, pero como esta situación se viene dando desde hace mucho tiempo, las medidas que se deben tomar van más allá de lo puramente pedagógico y educativo⁴.

15. Consideramos que la población adolescente escolarizada en Uruguay no cuenta con suficiente cobertura en alimentación y en prevención en salud mental dentro del sistema educativo al que pertenecen, esto genera la vulneración de derechos que afectan también una educación de calidad⁵.

Derecho a la alimentación de adolescentes escolarizados

16. “En la población estudiada, adolescentes que en su mayoría están escolarizados pero no cuentan con cobertura de alimentación dentro del sistema educativo de pertenencia, existe una vulneración del derecho a la alimentación adecuada”⁶. Dado que el sistema de comedores escolares funciona en el ámbito de la educación primaria⁷, pero no en el ámbito de la educación secundaria, en donde el sistema no prevé ni presupuesto, ni tiempo, ni lugar para recibir alimentación de calidad (muchas veces funcionan con becas de cantina, en los liceos donde hay cantina y dependiendo muchas veces de buenas voluntades individuales) en muchos casos también la alimentación llega a algunos hogares por intermedio de particulares⁸.

17. Si bien existe una ley que prevé la promoción de hábitos saludables en la alimentación en la población infantil y adolescente⁹ la misma no dice nada sobre la atención alimenticia concreta a adolescentes.

18. La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) establece que los alumnos de educación media (12 a 18 años) deben concurrir al comedor escolar más cercano, lo que muchas veces no es posible, porque no hay o, en las veces que es posible, enfrenta al adolescente a una situación psicológica y emocional compleja, ya que debe volver a la

³ Instituto Nacional de Evaluación Educativa, Aristas, (2022) Informe de Resultados de Tercero de Educación Media. Resumen Ejecutivo. recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/Aristas/Publicaciones/Aristas2022/Aristas-2022-Resumen-ejecutivo.pdf>

⁴ INEE 2022

⁵ Observatorio 2021

⁶ Observatorio 2021

⁷ Administración Nacional de Enseñanza Pública, Dirección Nacional de Educación Inicial y Primaria, Programa de Alimentación Escolar (PAE) <https://www.dgeip.edu.uy/finalidad-del-pae/>

⁸ <https://www.dges.edu.uy/comunicacion/noticias/liceo-ndeg-21-abrazo-monzon-cerca-comunidad>

⁹ Ley 19.140, 11/10/2013 <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19140-2013>

escuela para poder comer¹⁰. A esto se suma que los cupos son limitados y se necesita hacer una selección para poder acceder al comedor.

19. Si bien a partir del año 2021 empezaron a desarrollarse los “Centros María Espínola” donde estudiantes adolescentes reciben tres comidas al día, estos son, hasta ahora, sólo algunos centros en todo el país (43 de un total de 494 instituciones educativas que atienden a adolescentes en el país). La evaluación de los mismos confirma la importancia de brindar, institucionalmente, elementos básicos para favorecer los aprendizajes¹¹.

20. El Sistema Nacional de Comedores dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), expresa muy sucintamente, en su página web, su objetivo general “brindar asistencia alimentaria a personas en situación de desventaja social, a través de un servicio gratuito dirigido a la población con vulnerabilidad socioeconómica.”¹², pero no explicita ninguna acción específica hacia adolescentes.

21. Si bien es cierto que en la Guía Nacional de Recursos Sociales del MIDES, en el apartado Sistema Nacional de Comedores, un documento necesario para usar el servicio es la “carta de institución educativa si corresponde”¹³, no especifica nada sobre el tema de la alimentación de adolescentes y, además, lo circunscribe al ámbito de comedores nacionales donde asisten sobre todo personas adultas en situación de mucha vulnerabilidad.

22. En relación con la escasa información expresada anteriormente, debemos señalar que es notoria la dificultad para acceder a la información sobre el sistema de alimentación de adolescentes.

23. En el año 2021 entró en funcionamiento la Comisión Especial sobre Derecho a la Alimentación del Poder Legislativo¹⁴. Desde entonces, sólo se ha reunido en ocho ocasiones, de las que no existen actas de su funcionamiento, ni a resolución, asunto a estudio o informes relacionados con el tema.

24. Refuerza esta situación lo planteado en el primer Informe sobre Inseguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social: “Hasta el momento el país no dispone de estadísticas oficiales nacionales sobre la prevalencia de inseguridad alimentaria. Únicamente existen reportes de diversos estudios realizados en poblaciones específicas,

¹⁰ Franco, F. (4 de junio de 2022) Aumento de estudiantes con hambre preocupa a docentes y colectivos sociales, que se organizan para cubrir la respuesta insuficiente del Estado, la diaria, Montevideo. <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2022/6/aumento-de-estudiantes-con-hambre-preocupa-a-docentes-y-colectivos-sociales-que-se-organizan-para-cubrir-la-respuesta-insuficiente-del-estado/>

¹¹ Administración Nacional de Educación Pública, Dirección General de Enseñanza Secundaria, recuperando en <https://www.ces.edu.uy/index.php/liceos/34212-primer-ano-de-implementacion-de-los-centros-educativos-maria-espino-la>

¹² Ministerio de Desarrollo Social, (29 de marzo 2023) recuperado en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/9810#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20de%20Comedores,nutricional%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20adulta.>

¹³ Ministerio de Desarrollo Social, Guía Nacional de Recursos Sociales, recuperado en <https://guiaderecursos.mides.gub.uy/30486/sistema-nacional-de-comedores>

¹⁴ Parlamento del Uruguay, Asamblea General, Comisión Especial sobre el Derecho a la Alimentación recuperado en <https://parlamento.gub.uy/camarasycomisiones/asambleageneral/comisiones/1214>

los cuales muestran que la inseguridad alimentaria es un problema relevante, de larga data y con mayor impacto en hogares con niños, niñas y adolescentes”¹⁵.

25. El informe para UNICEF Uruguay la alimentación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia de COVID-19 en Uruguay, publicado en junio de 2021, establece que “La pandemia de coronavirus (COVID-19) ha provocado grandes efectos sanitarios y sociales a escala mundial. Estos tendrán repercusiones sobre la salud y el bienestar de niños, niñas y adolescentes. En particular, el encierro, la reducción de los ingresos de los hogares y la interrupción de las actividades presenciales en centros educativos han generado cambios en la alimentación de esta población”¹⁶.

Recomendaciones

26. Por todo lo expuesto, el Estado uruguayo debe:

- a) Extender el sistema de alimentación de comedores escolares a la educación secundaria (12 a 18 años).
- b) Identificar claramente cuál es la institución que atiende el derecho a la alimentación de la población adolescente, con qué recursos cuenta, de quien depende y cómo lo hace.
- c) Atender la recomendación 118.119 recibida en el ciclo anterior, sobre el sistema de becas y ayudas en el sistema de educación oficial para evitar el abandono escolar.
- d) Identificar y medir en el impacto de la pandemia sobre el derecho a la alimentación y a la atención de la salud mental en la continuidad escolar que aún no han sido medidos y por tanto se ve demorada la implementación de soluciones
- e) Abordar el derecho a la alimentación de las personas adolescentes en el ámbito de la Comisión Especial sobre Derecho a la Alimentación del Poder Legislativo y hacer públicas todas sus actuaciones al respecto.

Derecho a la prevención en salud mental en adolescentes escolarizados (Recomendaciones 118.216, 118.217, 118,218)

27. Tomamos en consideración los datos sobre salud mental que aporta la OMS al respecto, sobre todo en lo que tiene que ver con comportamientos que afectan la integridad física y emocional de los adolescentes¹⁷. El Estado uruguayo ha realizado campañas de sensibilización con respecto a este tema, sin embargo entendemos que es necesario fortalecer las acciones preventivas y de promoción. Las instituciones educativas

¹⁵ Ministerio de Desarrollo y Seguridad Social, (octubre 2022) Primer Informe Nacional de Prevalencia de inseguridad alimentaria en hogares, [pdf] recuperado en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/primer-informe-nacional-prevalencia-inseguridad-alimentaria-hogares-2022>

¹⁶ UNICEF Uruguay (2021, junio) La alimentación de niños, niñas y adolescentes durante la pandemia de COVID-19 en Uruguay, recuperado <https://www.unicef.org/uruguay/media/5561/file/La%20alimentaci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1os,%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes%20durante%20la%20pandemia%20de%20COVID-19%20en%20Uruguay.pdf>

¹⁷ Ministerio de Salud Pública Uruguay, junio 2022, Objetivos Nacionales 2023 Caracterización problemas prioritarios Incidencia de suicidio, recuperado <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/2022-06/FINAL%20Incidencia%20de%20suicidios.pdf>

son el espacio por excelencia para este abordaje, dado que es donde los adolescentes se encuentran a diario.

28. En la normativa relativa a la Salud Mental en Uruguay¹⁸, se define la interinstitucionalidad como la vía de abordaje de la salud mental, considerando los elementos integrales que influyen en la salud mental de una persona como el acceso a la vivienda, la inserción laboral, la inclusión educativa y cultural. En la misma normativa se señala que “en el proceso de atención debe realizarse preferentemente en el ámbito comunitario, en coordinación desde ese ámbito hacia los niveles de mayor complejidad cuando sea necesario. Esta atención se realizará en el marco de un abordaje interdisciplinario e intersectorial y estará orientado a la promoción, reforzamiento y restitución de los lazos sociales”¹⁹.

29. En el Plan Nacional de Salud Mental 2020-2027²⁰, se plantea la necesidad de promocionar hábitos saludables de vida y fortalecer principales recursos psicosociales en la población de todas las edades con énfasis en niños, niñas y adolescentes (NNA). Entre sus Líneas Estratégicas considera coordinar la articulación entre los sistemas de salud y educativo para implementar acciones adecuadas y pertinentes en relación con la salud mental de los NNA. De la misma manera plantea “Promover la salud mental en la población adolescente y prevenir los trastornos mentales en esta etapa del desarrollo” prevé “generar espacios comunitarios, deportivos, recreativos y culturales adaptados a las necesidades de la población adolescente”²¹.

30. Según el informe de Ineed 2022²², los resultados de la segunda aplicación de Aristas Media evidencian la importancia de mejorar las políticas educativas y articular con otras políticas sociales focalizadas en los sectores más desfavorecidos. Si bien la composición socioeconómica y cultural de la población escolarizada no presenta diferencias entre 2018 y 2022, sí se ha observado una complejización de la situación, especialmente de la de centros de contextos más desfavorables. La idea de “complejización de la situación” obedece a la interacción entre distintos factores: el incremento de las conductas de riesgos, el descenso de las habilidades intra e interpersonales, el incremento de la percepción de inseguridad en los centros y el aumento de la inequidad en los desempeños.

Recomendaciones

31. Por todo lo expuesto, el Estado uruguayo debe:

- a) De acuerdo con la recomendación 118.113, adecuar el presupuesto destinado a educación, teniendo en cuenta la necesidad de instrumentar la creación de equipos multidisciplinarios permanentes, integrados por psicólogo/a, psicopedagogo/a, asistente social, nutricionista, a tiempo completo en las instituciones de enseñanza, sobre todo secundaria (12 a 18 años).

¹⁸ Ley 19529, 19/09/2017 <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/2022-01/Res%201165%202021.pdf>

¹⁹ Idem ley 19529

²⁰ Ministerio de Salud Pública, sf., Plan Nacional de Salud Mental 2020-2027, recuperado en https://www.psicologos.org.uy/Plan_Nacional_Salud_Mental.pdf

²¹ Idem, pág. 43

²² Ver nota supra

- b) Implementar de forma inmediata, en todo el territorio nacional, el Plan Nacional de Salud Mental en todas sus dimensiones, subrayando la de prevención y promoción en adolescentes.
- c) Promover la formación de educadores, familias y adultos referentes, en prevención y detección de situaciones que puedan comprometer la salud integral de adolescentes.



Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Coalición

Casa Bertolt Brecht Uruguay, PROCLADE Uruguay, Melo Diverso y
Asociación Civil El Paso

PROCLADE (Promoción Claretiana de Desarrollo). Dirección: Inca 2040. Montevideo, Uruguay. Teléfono: +598 2401 52 53. Correo electrónico: procladeuruguay@gmail.com. Web: <https://somisur.org/> (Ver información a fin de página) ⁱ

La Casa Bertolt Brecht (CBB) Dirección: Andes 1274. Montevideo, Uruguay. Teléfono: +598 2900 32 40. Web: <https://www.cbb.org.uy/> (Ver información a fin de página) ⁱⁱ

Melo Diverso. Melo, Cerro Largo. Uruguay. Teléfono: +598 4643 4065. Correo electrónico: diversomelo@gmail.com. Instagram [melo_diverso](https://www.instagram.com/melo_diverso) (Ver información a fin de página) ⁱⁱⁱ

Asociación Civil El Paso. Dirección: Mariano Sagasta 25. Montevideo. Uruguay. Teléfono: +598 2309 61 71. Web: <https://ongelpaso.org.uy/> (Ver información a fin de página) ^{iv}

El presente informe ha sido preparado como contribución al cuarto ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) de Uruguay por las organizaciones sociales Casa Bertolt Brecht y Fundación PROCLADE, Melo Diverso y Asociación Civil El Paso. La misma se centra en las recomendaciones que recibió Uruguay en el tercer ciclo de revisión del Examen Periódico Universal en 2019 y dialoga con varias de las recomendaciones recibidas y aceptadas por nuestro país en esa ocasión. La contribución es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil, impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

Seguimiento de Recomendaciones

1. En particular, el informe refiere al retroceso normativo en las garantías de los derechos civiles ocurrido durante el período (Recomendaciones 118.8 y 118.9); al agravamiento de situaciones de abuso y violencia policial, profundizando en la situación de la violencia hacia adolescentes en zonas de vulnerabilidad socioeconómica y a su relacionamiento con la policía (Recomendaciones 118.66, 118.67, 118.68, 118.69, 118.90, 118.111, 118.112, 118.113, 118.114, 118.115, 118.120, 118.121, 118.122, 118.182) y con el sistema penal juvenil (Recomendaciones 118.145, 118.146, 118.147, 118.148, 118.149, 118.150). Asimismo, el análisis se enmarca en el ODS 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas y, en particular, a las metas 16.1, 16.2, 16.3 y 16.10.

2. Se analiza la información desde una mirada crítica hacia el enfoque punitivo sobre las relaciones sociales con la adolescencia, que se manifiesta en relaciones de poder que vulneran sus derechos. De la información disponible surgen no solo desarrollos de la agenda de asuntos ya considerada en los ciclos anteriores del EPU, sino también temas emergentes que se han vuelto visibles recientemente y que, por su importancia y gravedad, se incluyen en esta contribución.

3. El 9 de julio de 2020 se promulgó la Ley N° 19.889 conteniendo más de 400 artículos, muchos de los cuales significan un retroceso en las garantías de los derechos civiles en nuestro país. A cuarenta días de la declaración de emergencia sanitaria, el gobierno anunció el ingreso de un proyecto de ley de 503 artículos, que tendría tratamiento parlamentario de urgente consideración por lo que se la denominó Ley de Urgente Consideración (LUC)^v. La LUC ingresó el 23 de abril a tratamiento parlamentario, sufrió modificaciones en las cámaras de senadores y diputados y fue promulgada el 9 de julio, en un plazo menor a los noventa días establecidos como límite para los asuntos catalogados "urgentes".

4. Para ese entonces, los partidos de oposición, sindicatos, organismos no gubernamentales, instituciones académicas y un número considerable de organizaciones sociales se posicionaron en contra del contenido y de la pertinencia de dicha ley. Durante el primer semestre de 2021, se desarrolló una campaña impulsada por diversos actores sociales y políticos, para recoger firmas de adhesión a la iniciativa de referéndum contra 135 artículos de la ley. El 8 de julio de 2021 se entregaron ante la Corte Electoral más de 700.000 firmas de las que dicho organismo validó 671.600, superando el 25 % del total de habilitados para votar, que se requiere constitucionalmente para interponer dicho recurso.

5. Una parte de la campaña por el “Sí” a derogar se desarrolló durante meses de recomendación de aislamiento social y con la LUC vigente y, por lo tanto, el derecho a la libre circulación y reunión condicionado. Los apoyos al “No” contaron con la Asociación Rural, la Asociación de Escribanos del Uruguay, las Cámaras Empresariales de Frontera, la Cámara Regional de Empresarios y Comerciantes del Este y la Asociación de Cultivadores de Arroz. Figuras políticas con gran exposición mediática se pronunciaron a favor de la ley; el Presidente hizo una campaña por el país y una cadena nacional en la que expresaba cuál era su postura ante la próxima instancia electoral, siendo esto incompatible con el desarrollo democrático de un evento de carácter electoral. Un hecho ineludible fue la campaña a favor del voto en blanco, que en esta oportunidad era un voto a favor de la opción por “No a la derogación”. El 27 de marzo de 2022 se concretó la instancia de referéndum. Los datos de la corte electoral registran 1.070.935 votos a favor de derogar y 1.101.524 en contra, 28.905 personas votaron en blanco y 81.885 papeletas fueron anuladas^{vi}.

6. Las últimas décadas reflejan el avance de un modelo de políticas públicas de seguridad que concibe las garantías de derechos humanos como un obstáculo que debe ser superado para combatir el delito. Las leyes 18.777, 18.778 y 19.055, aprobadas entre 2011 y 2013, son antecedentes directos. La LUC es un nuevo hito en el retroceso normativo. Las modificaciones contenidas en la LUC debilitan las garantías del derecho a la vida y la integridad física. Esto es particularmente significativo en su artículo 1 que modifica el artículo 26 del Código Penal, al eliminar como requisito que la vida de quien se defiende esté en peligro. La modificación establece que “cuando la defensa deba ser ejercida respecto de cualquier derecho de contenido patrimonial, la racionalidad deberá ser apreciada con prescindencia de que no haya existido o ya hubiera cesado una agresión física a la persona que se defiende.”^{vii}

7. Asimismo, se establece que se verifican las circunstancias que configuran la legítima defensa respecto de “aquel que defiende la entrada de una casa habitada o de sus dependencias, o emplea violencia contra el individuo extraño a ella que es sorprendido dentro de la casa o de las dependencias. Se considerarán dependencias de la casa, en las zonas urbanas: los balcones, terrazas, azoteas, parrilleros, barbacoas, jardines, garajes y cocheras o similares, siempre que tengan una razonable proximidad con la vivienda. Además, se considerarán dependencias de la casa en zonas suburbanas o rurales: los galpones, instalaciones o similares que formen parte del establecimiento, siempre que tengan una razonable proximidad con la vivienda”. Esta modificación no solo subsume los requisitos de agresión ilegítima, racionalidad del medio empleado y falta de provocación suficiente por parte del que se defiende en la mera circunstancia de que el hecho ocurra dentro del hogar, sino que extiende al concepto de dependencias con niveles de indefinición derivadas de expresiones como “similares” o “razonable proximidad”^{viii}.

8. Igual de preocupante resulta la ampliación de la posibilidad de presumir legítima defensa cuando se trate de funcionariado policial o militar. El texto establece que “se configurará legítima defensa cuando el funcionario en ocasión o con motivo del cumplimiento de sus funciones, repele una agresión física o armada contra él o un tercero, empleando las armas o cualquier otro medio de defensa en forma racional, proporcional y progresiva, en cuanto eso sea posible, y en las mismas circunstancias agote previamente los medios disuasivos que tenga a su alcance, sin perjuicio de la prueba en contrario.”^{ix} La Ley N° 18.315 de 2008 (Ley de Procedimiento Policial) ya establecía

claramente las causas de justificación a los efectos de no incurrir en desviación o abusos de poder. Los funcionarios ya estaban amparados por lo tanto al usar la fuerza en ejercicio de sus funciones dentro de los parámetros de la ley. En consecuencia, las acciones que no cumplan los requisitos legales deberían ser examinadas por la justicia sin una presunción de legítima defensa previa.

9. También resulta regresivo el cambio introducido por el Artículo 4 que crea un nuevo tipo penal: la resistencia al arresto, que se agrega al Código Penal. El texto establece que “el que, al recibir orden de detención de parte de una autoridad pública ejerciera resistencia física al arresto, será castigado con una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría. Con la misma pena será castigado el que intentara impedir la detención de otra persona, oponiendo resistencia física, obstruyendo la acción de la autoridad, o facilitara su fuga. Si en la resistencia al arresto se agrediera o atentara contra la autoridad pública, la pena será de seis meses de prisión a cuatro años de penitenciaría.”^x

10. La creación de esta figura penal es particularmente cuestionable a la luz de ciertas prácticas que reseñaremos al describir aspectos fácticos de abuso policial por los cuales una falta o incluso una actitud que podría haberse procesado sin consecuencias, termina amplificándose hasta convertirse en un delito y, en ocasiones, en formalizaciones con privación de libertad. Particularmente, esto ocurre cuando se combina con los artículos 50 a 53 y 470 que establecen restricciones a las garantías relativas a la posibilidad de la conducción y permanencia de personas con fines de identificación o presuntamente implicadas en hechos con “apariencia delictiva” a dependencias policiales con la finalidad de obtener la información que fuera necesaria.^{xi} Estas normas permiten que la Policía detenga a una persona, aun si no existe flagrancia o semiplena prueba de que haya participado en un ilícito.

11. A estos artículos que otorgan a los funcionarios policiales una gran discrecionalidad para intervenir sobre la libertad ambulatoria de las personas se suma lo establecido en el artículo 468 de la LUC sobre piquetes que impidan la libre circulación, que establece: “Decláranse ilegítimos los piquetes que impidan la libre circulación de personas, bienes o servicios, en espacios públicos o privados de uso público” y el artículo 469 de la LUC sobre preservación del derecho a la libre circulación y el orden público que establece que “el Ministerio del Interior dispondrá las medidas pertinentes a los efectos de preservar los espacios públicos o privados de uso público cuya circulación se pretenda obstaculizar o impedir por personas, vehículos u objetos de cualquier naturaleza, a fin de garantizar el derecho a la libre circulación y el orden público.”^{xii} Tal como lo señala la INDDHH “significa para el Uruguay una regresión en sus obligaciones de respetar, proteger, promover y garantizar el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, protesta y reunión pacíficas.”^{xiii}

12. La LUC también establece modificaciones en relación con la regulación del empleo de armas de fuego por parte de los funcionarios policiales. En particular, preocupa el agregado que restringe el concepto sobre el empleo de armas de fuego a la acción de efectuar disparos, excluyendo el mero hecho de esgrimir el arma en el ámbito operativo^{xiv}. El agregado en la norma puede habilitar o promover el uso de disparos con mayor facilidad cuando son innecesarios o desproporcionados. También establece una ampliación del plazo para la comunicación inmediata de la actuación policial al Fiscal que pasa de 2 horas a 4 horas.^{xv} Estos aspectos son preocupantes por estar relacionados con

prácticas de uso excesivo de la fuerza física en allanamientos, en detenciones y momentos posteriores a ellas.

13. La ley también establece una inflación de las penas, tanto por la creación de nuevos tipos penales como por el aumento de las penas. Este aspecto es particularmente notorio en relación con las normas relativas a la privación de libertad de adolescentes. A partir de las modificaciones normativas de la LUC, tal como lo señala la INDDHH “un adolescente puede ingresar al sistema con 13 y egresar con 18 o con 23 años (en el caso de aquellos que cometieron algunos delitos considerados graves), habiendo pasado una parte grande de su vida en privación de libertad, prácticamente sin conocer un liceo o tener amigos, fuera de la privación de libertad”^{xvi}.

14. Tal como se expresa y se recomienda en diferentes informes académicos y de instituciones que trabajan con adolescentes en situación de riesgo y vulnerabilidad social, se entiende que la propuesta muestra (...) «un especial ensañamiento», que claramente no se fundamenta en las dimensiones cuantitativas de la conflictividad penal adolescente en los últimos años. Los adolescentes están involucrados sólo en el 5% de las acciones que tienen un tratamiento judicial penal (...)”^{xvii}. Estos datos se reflejaban en la reducción de privación de libertad de la población adolescente en los últimos años desde 2014 a 2018, tendencia que se detuvo a partir de 2019. Pero esta nueva ley contradice lo aprobado en el último Código de la Niñez y la Adolescencia, incorporando la noción de “*peligrosidad manifiesta*” como se expresa en su artículo 76 que habilitan nuevas formas y medidas extraordinarias de reclusión.

15. La idea de que debían aplicarse políticas más estrictas que redujeran las garantías a los derechos civiles estuvo presente ya en los discursos electorales previos a las elecciones nacionales de 2019 y al plebiscito de reforma constitucional que se llevó a cabo simultáneamente con las elecciones nacionales. El plebiscito fue impulsado por Jorge Larrañaga, quien posteriormente sería nombrado como Ministro del Interior por el Presidente Luis Lacalle Pou. El plebiscito incluía medidas tales como la creación de una Guardia Nacional con efectivos de las Fuerzas Armadas del Uruguay para intervenir en asuntos de seguridad interna, prohibición de libertad anticipada para determinados delitos graves, cadena perpetua revisable y allanamientos nocturnos. Si bien la iniciativa no fue aprobada obtuvo el 48,6% de apoyo frente a un 53,2% de rechazo.

16. La designación de Jorge Larrañaga como Ministro del Interior, sumado al anuncio de que se aprobaría la LUC por una coalición con mayorías parlamentarias y a diversas declaraciones de que el cambio de gobierno implicaba un cambio en el respaldo a la policía en la lucha contra los delincuentes, así como la posterior aprobación de la LUC, constituyen el contexto en el que se pueden identificar tendencias de incremento en la violación de los derechos civiles por parte de funcionarios policiales.

17. Cabe señalar, además, que es muy insuficiente la formación en derechos humanos de los funcionarios policiales y, en particular, la ausencia de una formación específica sobre las garantías que mantiene la LUC más allá de los retrocesos que implica. Una comunicación inadecuada y la falta de formación específica transmitieron la idea de que las potestades de los funcionarios policiales iban aún más allá de los límites que les imponía la LUC.

18. El informe anual de la INDDHH da cuenta de un incremento, en 2020, de las denuncias recibidas sobre situaciones de abuso policial. En el análisis de uno de los casos de denuncias recibidas se señala “La INDDHH manifestó preocupación por el aumento de denuncias recibidas sobre maltrato policial, en las que parecen repetirse ciertos parámetros de comportamiento policial en el uso excesivo de la fuerza en relación con las situaciones abordadas”^{xxviii}.

19. Otro de los casos da cuenta de varios operativos policiales que se desarrollaron en días próximos, en los que “hubo actuación ilegítima del Estado, que implicó la violación de derechos humanos de las personas afectadas a partir del uso ilegítimo de la fuerza no letal y letal por la Policía Nacional.”(...) “la intervención policial arrojó un saldo de varias personas golpeadas y heridas con impactos de munición no letal, entre ellas varios menores de edad y una persona con discapacidad intelectual.” También se señala que “según informaciones de prensa, el procedimiento culminó con el arresto de tres personas señaladas como autoras del delito de desacato, posteriormente liberadas por la justicia, ya que no hubo prueba fehaciente de que hubiesen cometido algún hecho ilícito contra los agentes”^{xxix}.

20. Por su parte, la Asociación de Defensores Públicos del Uruguay presentó, en julio de 2021, una carta dirigida a la Suprema Corte de Justicia con un relevamiento de información aportada por defensores penales de todo el país, en el que se da cuenta de “un incremento en la violación de garantías y derechos fundamentales de los ciudadanos en las actuaciones llevadas a cabo por los funcionarios policiales en el ejercicio de sus funciones”^{xxx}. Allí se señala, entre otras situaciones, allanamientos de hogares sin orden judicial, con coacción para que firmen las actas de inspección ocular y uso de la fuerza física excesiva en los allanamientos; abusos en los controles de identidad y provocación por parte de los funcionarios policiales, uso excesivo de la fuerza física en las detenciones y en momentos posteriores; incumplimiento de la lectura de sus derechos y coacciones físicas y psicológicas para obtener la admisión de los hechos y falta de atención médica de los detenidos, aun existiendo lesiones.

21. El informe presenta numerosas situaciones que permiten identificar determinadas modalidades de proceder entre las que se puede mencionar a modo de ejemplo: “un aumento en el uso abusivo de los controles de identidad a las personas de bajos recursos que muchas veces se encuentran en la calle revisando volquetas, en busca de comida u otros desechos” siendo el caso que “en muchas ocasiones los funcionarios que llevan a cabo dicho procedimiento provoquen la reacción de las personas sujetas a control, denunciándolos después por el delito de agravio a la autoridad policial -delito creado en el artículo 11 de la ley 19.889-.” Y resultando finalmente en que “hay muchas personas que han sido formalizadas -debiendo cumplir prisión- por estas circunstancias.”^{xxxi} El informe también señala que “son contados los casos donde la policía lleva o llega a exhibir sus cámaras GoPro para verificar o no la veracidad de los dichos de los detenidos, siendo este, casi el único medio de prueba para demostrar tales irregularidades.”^{xxxi}

22. En julio de 2021 el Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura (MNP) publicó un informe sobre las garantías en los primeros momentos de detención en la zona de operaciones I de Montevideo y sus dependencias, elaborado a partir de las visitas no anunciadas de monitoreo de los lugares de encierro de las unidades policiales.

23. Entre los aspectos relevados como deficitarios se encuentran: "...se pudo constatar, en términos generales, una inconveniente ubicación en el interior de las dependencias y/o la ausencia de cámaras de vigilancia..." lo que "dificulta, como lo verifica la experiencia internacional, que se pueda garantizar la integridad de las personas detenidas y que opere con efectividad el potencial preventivo de malas prácticas."^{xxiii}

24. Con respecto a la notificación a familiares o allegados/as, se señala que si bien, según el testimonio de las autoridades y funcionarios entrevistados, se efectúa de manera sistemática, "se observa una falta de uniformidad en los criterios de registro, tanto para los casos positivos como para aquellos en que la notificación, por diversas circunstancias, no fue posible."^{xxiv} También se señala que de acuerdo a las declaraciones de los entrevistados "la notificación "se encuentra sujeta a la disponibilidad del personal y a que sea ubicada la persona señalada por el/la detenido/a."^{xxv} Por otra parte se señala que "hay coincidencias en que no sea la persona detenida quien efectúe la llamada."^{xxvi} Y que "dada la gran cantidad de información registrada (en el libro de novedades), resulta difícil realizar un correcto control de las llamadas y por consiguiente evaluar el grado de cumplimiento de esta garantía."^{xxvii}

25. Con respecto al examen médico se señala que, según el testimonio de las autoridades y funcionarios entrevistados, existen "inconvenientes resultantes de la ausencia de personal en el Centro (que muchas veces inhibe su propio funcionamiento), que imposibilita la realización de la evaluación. Esto lleva a buscar como alternativa la atención en otras instituciones de salud del Estado, a las que se apela para poder concretar el examen médico. Se coincide en que esta situación deviene en frecuentes demoras. En las entrevistas mantenidas en el Centro de Constataciones se reconocen las carencias en materia edilicia y de insumos, y los inconvenientes provocados por la falta del personal (medicina y/o enfermería) necesario para realizar el examen. Este tema no siempre logra ser resuelto con suplencias, lo que ha ocasionado que haya turnos en que el Centro permanece cerrado. Un hecho que, según señalan, se reitera varias veces al mes"^{xxviii}

26. "Por cada persona detenida que es trasladada al Centro de Constataciones Médicas y Ley de Faltas, para valoración, se inicia una historia clínica en formato papel, en la que se registran los datos obtenidos de la consulta. Las historias no son archivadas en el propio Centro, por lo que cada vez que una persona es valorada se efectúa una nueva historia, y no existe continuidad, sino que cada intervención es un acto aislado."^{xxix} "La falta de protocolo de comunicación puede llevar a que la información quede archivada en el centro «Dr. Enrique Claveaux»^{xxx} sin que se adopte ninguna medida a los efectos de investigar los hechos."^{xxxi}

27. Con respecto a la salvaguarda de acceso a un/a abogado/a desde el primer momento de detención el informe del MNP señala que "no está asegurada en Uruguay, ya que en la práctica la persona detenida se encuentra «por primera vez» con este durante la audiencia con el ministerio público. De esta forma, se constata una brecha muy grande entre la normativa y la práctica."^{xxxii}

28. La sanción de la LUC agravó "esta situación al realizar cambios en las facultades del Ministerio del Interior, dando nueva redacción al artículo 61 del Código del Proceso Penal (declaraciones voluntarias del indagado ante la policía) que facultan a la autoridad administrativa a realizar una indagatoria tendiente a «constatar su identidad y para realizar averiguaciones, investigar, obtener evidencias y aclarar el presunto delito»^{xxxiii}. De esta manera, la redacción actual del artículo 61 amplió el contenido de la indagatoria administrativa y le atribuyó fines probatorios."(...) "La redacción

actual del artículo 61 y su posible cambio en las prácticas administrativas podría repercutir en que frecuentemente las declaraciones realizadas en zonas de operaciones y seccionales no cuenten con la asistencia de un/a abogado/a, salvo en aquellos casos en los cuales la persona detenida disponga de recursos suficientes para contar con un defensor/a privado/a.”^{xxxiv}

29. Otro aspecto crítico relativo a los primeros momentos de la detención, refiere a la información sobre los derechos. La carta de ADEPU a la Suprema Corte de Justicia señala al respecto: “Uno de los problemas que hemos advertido de forma casi unánime entre todos los defensores del país, es precisamente el incumplimiento de la lectura de los derechos a los imputados en las seccionales policiales. Fundamentalmente no se les informa su derecho a no declarar y el derecho a estar asistido por un defensor desde el primer momento de la detención.”^{xxxv}

30. El endurecimiento de las medidas represivas corresponde a un modelo de políticas de seguridad que ya se ha venido implementando en nuestro país desde gobiernos anteriores sin logros significativos, lo que tiene el efecto de un reforzamiento de la demanda de mano dura. Sin embargo, mientras esto ocurre no se encuentran respuestas adecuadas a la vulnerabilidad de los adolescentes de los barrios con mayores carencias socioeconómicas, que de este modo quedan expuestos no solo a la violencia, sino también a ser cooptados por grupos delictivos organizados.

31. En 2021 se publicó el libro “Relatos de muerte - Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos”^{xxxvi}. El libro indaga en las trayectorias de vida de adolescentes asesinados con la finalidad de hallar los condicionamientos que permitieran explicar su involucramiento en actividades violentas. Analiza relatos, así como indicadores socioeconómicos para abordar homicidios de adolescentes montevideanos en el marco de conflictos entre grupos delictivos y ajuste de cuentas entre los años 2015 y 2019.

32. Entre los datos más relevantes cabe destacar que entre 2015 y 2019 fueron asesinadas 112 niñas, niños y adolescentes menores de 18 años en el país. 59% de esos homicidios ocurren en Montevideo. El 69% de ellos son de adolescentes de 13 a 17 años. De las y los 77 adolescentes asesinados en el país entre 2015 y 2019, el 67,5 % (52) fueron en Montevideo^{xxxvii}. La distribución de los 52 de adolescentes asesinados en Montevideo indica que el 94,2 % fueron varones y el 51,9 % tenía 17 años. Otros datos a destacar sobre los homicidios de adolescentes en Montevideo es que el 90,4 % fueron cometidos con armas de fuego y el 75 % de ellos ocurrieron en la vía pública.^{xxxviii}

33. De estos 52 adolescentes, 25 homicidios ocurrieron por ajustes de cuentas o en contextos de grupos delictivos.^{xxxix} El relevamiento de este dato requirió una elaboración propia dado que el porcentaje de homicidios no esclarecidos es mucho mayor cuando se trata de homicidios en los que las víctimas fueron adolescentes que cuando fueron personas adultas. Tal como señala la investigación referida “en el informe 2019 del Ministerio del Interior sobre homicidios para todo el país y edades, solamente se desconoce el motivo de los homicidios consumados del 9 % del total mientras en los adolescentes la cifra para esta misma categoría es del 46,2 %”^{xl}.

34. Los homicidios de adolescentes se distribuyen en Montevideo como un eje que recorre la ciudad desde el suroeste, atravesando la parte media hacia el noreste. Los homicidios se concentran en las zonas más afectadas por la pobreza, el desempleo y la desvinculación educativa.^{xli}

35. Señala la investigación que “En el acceso a la educación y el trabajo, pueden apreciarse similares tendencias a las detalladas en relación con los ingresos medios de los hogares, así como a las personas y a los hogares que se encuentran bajo el umbral de la línea de pobreza, entre otros. Una y otra vez, son aquellas personas y aquellos hogares situados en los Centros Comunales Zonales delimitados por el cinturón de homicidios, el eje suroeste-centro-noreste y norte-noroeste de la capital, quienes sufren mayores privaciones en el acceso a dichos bienes o activos.”^{xlii}

36. La mayoría de los homicidios de adolescentes ocurren en un punto cercano o extremadamente cercano al lugar de residencia. De los 25 adolescentes asesinados por ajuste de cuentas 19 vivían a menos de 1 km del lugar de su muerte^{xliii}. Este hecho da cuenta no solo de la correlación entre la situación socioeconómica de los barrios de residencia con la violencia a la que están expuestos los adolescentes, sino también de los escasos márgenes de movilidad en que se encuentran confinados estos adolescentes.

37. El libro da cuenta asimismo del hecho de que “en las comunidades afectadas por la criminalidad hay una alta presencia de armas de fuego y facilidades de acceso a ella por compra, alquiler o préstamo”. En ese contexto resulta relevante que “9 de cada 10 homicidios a adolescentes fueron perpetrados mediante disparos de armas de fuego.”^{xliv}

38. La investigación revela que “la desconfianza en la policía y la paradójica inseguridad que genera su presencia en los espacios de sospecha y amenaza generan antagonismos entre funcionarios policiales y vecinos, particularmente en los jóvenes pobres que circulan en el espacio público. Ello disminuye la denuncia de hechos delictivos y aumenta la búsqueda de soluciones privadas a los conflictos lo que, a su vez, afecta el desempeño del trabajo policial.”^{xlv}

Recomendaciones

En relación a aspectos normativos

39. Armonizar la legislación vigente con la normativa internacional y revisar las reformas regresivas respecto a las garantías de los derechos humanos, en particular aquellos aspectos relativos a la persecución penal de adolescentes, de forma que el marco normativo se adecue a la normativa internacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.

40. Restablecer la suspensión condicional del proceso o habilitar otras vías alternativas a la judicialización del conflicto en los procesos relativos a infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes.

En relación a la debida diligencia

41. Cumplir estrictamente con las garantías durante los primeros momentos de la detención, asegurando la notificación de derechos y motivos del arresto, el registro de la detención con base en protocolos preestablecidos, la notificación a familiares, el acceso a la defensa y la realización del examen médico.

42. Utilizar las cámaras GoPro en los allanamientos, detenciones y en general en todo procedimiento que implique ejercicio de la coerción sobre personas por parte de la policía, y controlar y exigir el cumplimiento de esta medida.

43. Realizar adecuaciones en los exámenes médicos para que opere como una efectiva garantía, especialmente, contar con un protocolo sobre los casos en que se constatan lesiones y con un procedimiento de notificación a alguna autoridad administrativa o judicial o a la defensa pública.

44. Asegurar que la comunicación entre la persona detenida y sus familiares sobre la privación de libertad, se realice sin demora durante los primeros momentos de la detención, mejorando los sistemas de registro y control de esta salvaguarda.

45. Investigar las situaciones de tortura y malos tratos en el marco de las intervenciones policiales, detención y privación de libertad para determinar la responsabilidad por parte de funcionarios o funcionarias públicos, y sancionar los mismos, asegurando la notificación a los magistrados frente a la constatación del incumplimiento de las garantías.

46. Revisar regularmente las condiciones de detención y el trato brindado a las y los adolescentes detenidos y recluidos identificando problemas a subsanar y adoptar medidas para ello.

En relación al fortalecimiento institucional

47. Fortalecer la Defensoría Pública de adolescentes realizando las asignaciones presupuestales correspondientes a efectos de garantizar el acceso a la defensa desde los primeros momentos de la detención y durante toda la investigación, en todo el territorio nacional.

48. Crear, formalizar y reforzar mecanismos de denuncia que resulten accesibles a las y los adolescentes y sus familiares en casos de vulneración de sus derechos, sin temor a represalias.

49. Rediseñar las instituciones educativas de enseñanza media básica, para que constituyan centros de referencia integral para la comunidad, en particular en las zonas de mayor vulnerabilidad socioeconómica.

50. Crear sedes especializadas a nivel nacional en la materia infraccional adolescente, incluyendo tribunales de apelaciones.

En la relación a las políticas públicas

51. Adoptar una política de seguridad de carácter integral que atienda los condicionamientos estructurales (económicos, educativos, culturales y habitacionales) que impactan en las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes y que promueva el desarme y desincentive el acceso y uso de las armas de fuego.

52. Desarrollar una política coordinada interinstitucionalmente que garantice el ejercicio del derecho a la educación y desarrolle actividades culturales, deportivas y recreativas.

53. Adoptar una política activa de prevención de la violencia institucional que incluya la comunicación a los operadores policiales y penitenciarios de mensajes claros sobre la normativa vigente en materia de detención, garantías, derechos humanos, en particular de la niñez y la adolescencia, que incluya la formación sistemática en derechos humanos.

54. Capacitar a los operadores policiales -con énfasis en las fuerzas especializadas (Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), Grupo Especial de Operaciones (GEO) y Guardia Nacional Republicana en general) sobre los estándares de derechos humanos, en particular los relativos a la protección de niñas, niños y adolescentes, y sobre las restricciones del uso legítimo de la fuerza, la prevención de la tortura y otros malos tratos.

55. Capacitar al personal policial en aspectos relativos a la adecuada comunicación con personas con discapacidades o condiciones tales como personas con dificultad para comprender, con restricciones en la motricidad y movilidad de algunos de sus miembros, que escuchan o ven con dificultad, o personas con autismo.

ⁱ Es una ONG internacional con sede central en Roma (PROCLADE Internazionale), adscrita al sistema de Naciones Unidas con status consultivo, miembro del Comité de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el Grupo de Trabajo de ONG's veedoras de la Minería y de la Coalición de Religiosos por la Justicia. En el Cono Sur de América, PROCLADE tiene sedes y filiales en Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay. Su misión, de acuerdo con sus Estatutos es: cooperar en el bienestar y desarrollo de los sectores empobrecidos, promoviendo los derechos humanos y de los pueblos, la justicia social y la paz, a través de programas de educación y capacitación, provisión de bienes y servicios básicos, apoyo a campañas de solidaridad y concientización, acompañamiento a familiares de víctimas, ejercicio de la ciudadanía, participación en debates de la sociedad civil, etc. Elabora y ejecuta proyectos sociales de lucha contra la pobreza, que fomenten el desarrollo y la educación en comunidades urbanas y rurales.

ⁱⁱ Fundada en 1964, es una institución referente en enseñanza del idioma alemán en Uruguay y un espacio de constante formación política y expresión cultural y artística. La CBB consta de tres líneas de trabajo: a) formación y compromiso social, b) espacio artístico y c) enseñanza de lenguas. La CBB tiene como misión la formación y educación de ciudadanos/as para una transformación emancipadora de las sociedades, a través del intercambio intercultural, el desarrollo de las expresiones artísticas y la realización de proyectos sociales, charlas, seminarios, videos y publicaciones para la construcción de un Uruguay y un mundo más justos, democráticos y solidarios. Busca construir un espacio de encuentro con otras personas y organizaciones, donde cultivar la creatividad personal y colectiva, el pensamiento crítico y el derrocamiento del conservadurismo.

ⁱⁱⁱ Es un movimiento social representativo de la diversidad de orientaciones sexuales y de identidades de género de la localidad de Melo en el Departamento de Cerro Largo del interior del país que reivindica el reconocimiento y defiende los derechos de las personas de la comunidad LGBTIQ+.

^{iv} Es una organización no gubernamental, fundada en 2010, comprometida con la defensa de los Derechos Humanos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres especialmente afectados por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social. Integrada a los movimientos sociales, busca promover y provocar transformaciones en la comunidad, orientadas a la integración social activa, autónoma, colectiva y participativa. Sus acciones están caracterizadas por el desarrollo de estrategias de intervención en el campo social y comunitario, la asistencia a víctimas, la incidencia en políticas públicas y la producción y transferencia de conocimientos en forma permanente.

^v Ley N° 19889. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19889-2020>

^{vi} Corte electoral, abril 2022 <https://aplicaciones.corteelectoral.gub.uy/resultadosreferendum2022/>

^{vii} Ley N° 19889, Art 1.

^{viii} *Ibídem*.

^{ix} *Ibídem*.

^x Ley N° 19889, Art 4.

^{xi} Ley N° 19889, Art 50, 51, 52, 53 y 470.

^{xii} Ley N° 19889, Art 468 y 469.

^{xiii} Tercer Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre el proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración, 9 de junio de 2020, pág.18.

^{xiv} Ley N° 19889, Art 47.

^{xv} Ley N° 19889, Art 43.

^{xvi} Tercer Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo sobre el proyecto de Ley con Declaratoria de Urgente Consideración, 9 de junio de 2020, pág. 14.

- ^{xvii} Sandra Leopold En: «Regresiones»: referentes analizan contenidos de la LUC sobre información, comunicación y seguridad. Universidad de la República del Uruguay. 2020. En: <https://udelar.edu.uy/portal/2020/06/regresiones-referentes-analizan-contenidos-de-la-luc-sobre-informacion-comunicacion-y-seguridad/>
- ^{xviii} Informe Anual INDDHH 2020 pág. 92.
- ^{xix} *Ibídem* pág. 90.
- ^{xx} Carta de ADEPU a la Suprema Corte de Justicia del 12 de julio de 2021 pág. 1
- ^{xxi} *Ibídem* pág. 8.
- ^{xxii} *Ibídem* pág. 5.
- ^{xxiii} Mecanismo nacional de prevención de la Tortura. Las garantías en los primeros momentos de detención en la zona de operaciones I de Montevideo y sus dependencias, pág. 33.
- ^{xxiv} *Ibídem*. pág. 28.
- ^{xxv} *Ibídem*. pág. 30.
- ^{xxvi} *Ibídem*. pág. 28.
- ^{xxvii} *Ibídem*. pág. 32.
- ^{xxviii} *Ibídem*. pág. 43.
- ^{xxix} *Ibídem*. pág. 47.
- ^{xxx} El centro Dr. Enrique Claveaux es un centro de Salud Pública diferente al Centro de Constataciones Médicas y Ley de Faltas, al que se trasladan las historias para ser archivadas.
- ^{xxxi} *Ibídem*. pág. 48.
- ^{xxxii} *Ibídem*. pág. 56.
- ^{xxxiii} Artículo 61 del Código del Proceso Penal
- ^{xxxiv} Mecanismo nacional de prevención de la Tortura. Las garantías en los primeros momentos de detención en la zona de operaciones I de Montevideo y sus dependencias. pág. 57.
- ^{xxxv} Carta de ADEPU a la Suprema Corte de Justicia del 12 de julio de 2021 pág. 13.
- ^{xxxvi} Gabriel Tenenbaum, Nilia Viscardi, Mauricio Fuentes, Ignacio Salamano y Fabiana Espíndola. Relatos de muerte - Homicidios de jóvenes montevideanos en ajustes de cuentas y conflictos entre grupos delictivos. ANII, FCS, FHCE y Obsur, Montevideo, Uruguay, 2021.
- ^{xxxvii} *Ibídem*, pág. 82.
- ^{xxxviii} *Ibídem*, pág. 86 y 87.
- ^{xxxix} *Ibídem*, pág. 89.
- ^{xl} *Ibídem*, pág. 88.
- ^{xli} *Ibídem*, pág. 83 a 86.
- ^{xlii} *Ibídem*, pág. 115.
- ^{xliii} *Ibídem*, pág. 94.
- ^{xliv} *Ibídem*, pág. 87.
- ^{xlv} *Ibídem*, pág. 23.

Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46ª Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Alianza

Gurises Unidos – Rescatando Sonrisas

Introducción

1. Este informe es presentado por la Alianza Gurises Unidos – Rescantando Sonrisas y trata sobre la situación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, con énfasis en el seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado uruguayo y las recomendaciones formuladas al Uruguay en ocasión del tercer ciclo del Examen Periódico Universal (EPU).

2. La misión de GURISES UNIDOS es fortalecer los procesos democráticos que posibiliten el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia en tanto sujetos de derecho, en el marco de la defensa y promoción de los derechos humanos y especialmente de los derechos del niño/a y adolescente, establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño.

3. La misión de RESCANTANDO SONRISAS es dar respuesta a la atención de niños, niñas y adolescentes en situación de calle, buscando promover su desarrollo integral en el marco de sus derechos potenciando e involucrando recursos comunitarios dirigidos a la niñez y a la familia en el Departamento de Maldonado, Uruguay.

4. El informe es resultado del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto “Sociedad civil promoviendo derechos humanos y fortaleciendo la democracia: Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024”.

5. El objetivo de esta contribución es alentar al Estado uruguayo a renovar su compromiso asumido como “país pionero” en la implementación temprana de estándares y contenidos del Comentario General N° 21 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CRC/C/GC/21) y avanzar en el cumplimiento de la recomendación 118.194 recibida en el tercer ciclo del EPU.

6. El 1 de diciembre del año 2017, el Estado uruguayo asumió el compromiso internacional de implementación temprana de los estándares y contenidos del Comentario General N° 21(CRC/C/GC/21), desarrollando un Plan Nacional Estratégico intersectorial con la participación de la sociedad civil y los propios niños/as adolescentes para su elaboración.

7. La coalición de organizaciones expresa su satisfacción por la iniciativa asumida por el estado uruguayo y la elaboración del Plan Estratégico y señala otros aspectos sobre los que aún es necesario avanzar, a efectos de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los niños y las niñas en situación de calle.

Sobre la situación general (Recomendación 118.194)

8. La problemática de la niñez y la adolescencia en situación de calle ha sido históricamente de las manifestaciones más duras de la pobreza, que ha afectado nuestro

país y la región. El abordaje a dicha problemática, desde la defensa y promoción de Derechos Humanos, requiere comprender las diversas variables culturales, comunitarias, geográficas y de contexto donde se expresa, como también las particularidades de los propios sujetos que transitan experiencias de vida en calle.

9. La definición de la problemática desde un enfoque de derechos de niños/as y adolescentes en consonancia con la Observación General N° 21 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, abarca no solo aquellos/as que pernoctan en la calle, sino a quienes pasan un tiempo significativo en la misma, desarrollando prácticas asociadas a la obtención de recursos para satisfacer necesidades básicas de subsistencia (alimentación, abrigo, descanso, protección, etc.). Entender que haya niños/as, adolescentes y familias que dependen de la calle para sobrevivir, más allá de que cuenten o no con un lugar donde pernoctar (no a la intemperie), es entender hoy la realidad de la niñez y la adolescencia en situación de calle en el Uruguay.

10. Uruguay cuenta con una tradición de más de 30 años de atención a la problemática de la niñez y la adolescencia en situación de calle, a través de políticas de Estado que se han mantenido en el tiempo, durante la administración de distintos gobiernos, y una fuerte alianza Estado y sociedad civil para la elaboración, diseño y ejecución conjunta, de las respuestas a la problemática.

11. Sin embargo, Uruguay aún no cuenta con datos cuantitativos actualizados de la realidad de la problemática, desde el año 2007.

12. Otro gran desafío es el fortalecimiento de la participación e incidencia de los niños/as y adolescentes conectados a la calle, en la construcción de la política pública. Resulta necesario trascender las consultas de carácter puntual (no sostenido) y consultivo a niños/as y adolescentes hacia espacios que promuevan su incidencia en la política pública y las respuestas ofrecidas desde el Estado a las problemáticas que los/as involucran.

13. Es necesario que el Estado uruguayo renueve su compromiso asumido como “país pionero” en la implementación de estándares y contenidos del Comentario General N° 21 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

Recomendaciones

El Estado uruguayo debe:

- a) convocar los actores sectoriales del Estado (Infancia, Salud, Educación, Desarrollo Social) y el colectivo de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la problemática de niñez y adolescencia en situación de calle, a la reinstalación del Comité de Gobernanza del Plan Estratégico “Uruguay País Pionero 2020-2030”, elaborado y diseñado por dichos actores y los propios niños, niñas y adolescentes involucrados/as;
- b) implementar el Plan Estratégico “Uruguay País Pionero 2020-2030”, dando cumplimiento a los compromisos asumidos por parte del Estado uruguayo frente al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y eventos nacionales, regionales e internacionales en materia de implementación temprana del Comentario General N° 21 elaborado por dicho Comité;

- c) actualizar los datos cuantitativos sobre la niñez y adolescencia en situación de calle a nivel nacional, en el marco de la implementación y la adecuación de la operatividad del Plan Estratégico de atención a la problemática.



Comité de Derechos Humanos

Grupo de Trabajo

Examen Periódico Universal - Cuarto ciclo

46a Sesión (29 de abril – 10 de mayo, 2024)

Uruguay

Informe de la sociedad civil

Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) -
REDES-Amigos de la Tierra

Introducción

1. Comisión Nacional en Defensa del Agua y 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 impulsó una reforma constitucional para lograr el reconocimiento de este derecho fundamental en nuestra carta magna, la cual fue aprobada mediante un plebiscito con el 64,7% de los votos.¹

2. REDES (Red de Ecología Social)- Amigos de la Tierra (REDES-AT) es una organización de la sociedad civil, organización no gubernamental (ONG) de larga trayectoria en nuestro país, que trabaja desde la perspectiva de la ecología social. Desde su fundación en 1988 cuando adquiere personería jurídica ha participado activamente en temas ambientales en la defensa de los derechos ambientales y sociales.²

3. Este informe forma parte del proceso de diálogo e intercambio entre organizaciones de la sociedad civil impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), en el marco del proyecto "Fortaleciendo a la sociedad civil y promoviendo la democracia. Examen Periódico Universal de Uruguay, 2024".

4. Ante la peor crisis de falta de agua potable, la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV) y REDES-Amigos de la Tierra vienen a denunciar la sistemática violación de lo que mandata nuestra Constitución.

5. El pueblo uruguayo en la histórica reforma constitucional del año 2004, respaldada en las urnas por casi el 65% del electorado, declaró el acceso al agua potable y el saneamiento como derechos humanos fundamentales, y que los servicios de agua y saneamiento deben ser prestados directa y exclusivamente por personas jurídicas estatales. También se estableció la participación de los usuarios y la sociedad civil en todos los procesos de planificación, gestión y control de los recursos hídricos.³ Sin embargo, el embate privatizador se viene dando de muchas formas.

Sobre el proceso de privatización de los servicios de agua y saneamiento

6. La privatización de los servicios del agua y saneamiento de la empresa estatal OSE se realiza a través de la tercerización de dichos servicios. A esto se suma la falta de ingreso de personal: en un año se han perdido más de 1000 puestos de trabajo, deteriorando significativamente el servicio.⁴

¹ www.cndav.uy

² www.redes.org.uy

³ <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/47>

⁴ <https://ffose.org.uy/> y https://www.youtube.com/watch?v=TiiAcXxr_vg&t=295s

7. También señalamos el proceso de captación de agua bruta del Río de la Plata, reservorio de agua y mantenimiento de todo el proceso, en manos privadas. Cuando desde la CNDAV promovimos la reforma, nuestro objetivo principal era evitar que el agua se convirtiera en un negocio⁵.

8. En el artículo 188 de la Constitución de la República se establecen mecanismos para que las empresas públicas y los servicios descentralizados puedan asociarse con privados, pero se excluyen expresamente de esta disposición los servicios públicos de agua potable y saneamiento.⁶

9. En la peor crisis de abastecimiento de agua potable, la capital y el área metropolitana que reúne al 60% de la población del país, a partir de mayo de 2023 y por más de 70 días, quedó desabastecida de agua potable y la única forma de acceder a ésta fue a través de la compra de agua embotellada.⁷

10. También señalamos la criminalización de la protesta social, con la formalización e inicio del juicio penal y sumario administrativo al presidente de la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE) por las movilizaciones en el marco de la aprobación del Proyecto Neptuno, lo que representa un ataque a las libertades sindicales.

Proyecto Neptuno - Arazatí

11. En 2021 el gobierno anuncia la obra conocida como Proyecto Neptuno-Arazatí propuesta por el Consorcio Aguas de Montevideo compuesto por las empresas privadas Saceem,

⁵ <https://zur.uy/requiem-para-el-agua-potable/>

Resolución de Directorio de OSE (Obras Sanitarias del Estado) RD 1144/2022 de 15/11/2022. Esta resolución se aprueba en franca contradicción a lo establecido por la Constitución de la República, en especial al artículo 47 numeral 1, literal b) que establece que “Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos”, y al numeral 3), el cual dispone que “El servicio público de saneamiento y el servicio público de abastecimiento de agua para el consumo humano serán prestados exclusiva y directamente por personas jurídicas estatales.”

⁶ <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/188>

⁷ <https://zur.uy/agua-en-uruguay-por-que-es-saqueo-y-no-solo-sequia/>
<https://zur.uy/el-negocio-de-las-embotelladoras-ganancias-y-consumo-de-agua/>
<https://zur.uy/basta-de-curitas-para-los-problemas-del-agua/>

Berkes, Ciemsa y Fast. El proyecto propone tomar agua bruta⁸ del Río de la Plata, de la ubicación entre Arazatí y Bocas del Cufre en el departamento de San José e incluye una planta potabilizadora de agua, un poder y 80 km de un ducto para llevar el agua a Montevideo. La política nacional de aguas debe ser propuesta por el Ministerio de Ambiente al Poder Ejecutivo y no le corresponde a OSE, junto a un consorcio privado de empresas. Dada la trascendencia y el impacto del proyecto, se deberían haber activado, desde el inicio, los mecanismos de control y participación previstos por la normativa constitucional y la normativa internacional.⁹

12. Sin embargo, desde el anuncio público del Proyecto Neptuno-Arazatí, no se ha promovido la participación ciudadana en los ámbitos establecidos por nuestra Constitución en su artículo 47 y la Ley N° 18.610 en lo que respecta a la gestión de los recursos hídricos. Consejos Regionales, Comisiones de Cuenca.

13. La falta de debate produce mayores riesgos e incertidumbres y la propia comunidad científica considera que la gestión de los recursos hídricos y el abastecimiento de agua potable es una tarea de tal magnitud y complejidad que requiere de un análisis interdisciplinario a cargo de un equipo amplio de investigadores y técnicos¹⁰. 14.. En cuanto a la toma de agua directamente del Río de la Plata, y específicamente de la zona de Arazatí, existen argumentos científicos, jurídicos y económicos que indican la inconveniencia de esta iniciativa¹¹.

15. Desde el punto de vista científico, los altos niveles de salinidad en largos periodos del año, que harán imposible la potabilización del agua (según estudios realizados por el IMFIA, se registraron 150 días de salinidad no admisible para potabilización en los últimos 2 años, de los cuales fueron 86 días consecutivos en el verano anterior), sumado a la frecuente ocurrencia de floraciones de cianobacterias tóxicas que dificultan y encarecen el proceso de potabilización, y la propia contaminación del Río de la Plata al ser el sumidero de varias cuencas que involucran a 5 países, representan un riesgo grave para la salud pública.

8 Se le llama agua bruta al agua que surge de fuentes naturales y no recibió ningún tipo de tratamiento.

⁹ <https://www.redes.org.uy/category/derecho-al-agua/>

¹⁰ <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967/47>

¹¹ Entre otros: Comisión Sectorial de la Universidad de la República titulado “Dinámica espacio temporal de las floraciones fitoplanctónicas en el estuario del Río de la Plata” ID 360 que tiene como responsables a los investigadores MSc. Bernardo Zabaleta, Dr. Marcel Achkar y Dr. Luis Aubriot- Universidad de la República): “Estos resultados, alertan sobre la inconveniencia de la instalación de una usina de potabilización de agua extraída del Río de la Plata en la zona de Arazatí (propuesta del proyecto Neptuno), ya que, de continuar las tendencias identificadas de acumulación recurrente de importantes biomasas de cianobacterias potencialmente tóxicas en la zona, constituye un grave problema para el funcionamiento de los sistemas de potabilización debido al alto riesgo sanitario y los altos costos operativos.”

16. La aprobación de la licitación no tuvo en cuenta aspectos de singular relevancia cultural y socio ambientales, y aprobó un proyecto sin brindar la información correspondiente a la sociedad civil y sin considerar la eventual afectación a los habitantes de la zona y dejando de lado los eventuales daños que puede generar la implementación de un proyecto de esta magnitud.

17. Realizar este análisis con posterioridad al otorgamiento de los contratos, a la efectiva concesión del proyecto, implica, además de un contrasentido lógico, una lesión irreversible a la efectiva protección del medio ambiente ya que se llevará adelante un proyecto sin consideración específica -en su diseño- sobre los eventuales daños ambientales y sin *haber garantizado debidamente la participación pública en la toma de decisiones que puedan afectar el medio ambiente* en los términos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva 23/2017.

18. Debe también considerarse que los procesos de potabilización implican la producción de lodos tóxicos provenientes de la separación de los componentes no deseados en el agua. El proyecto propone disponer dichos lodos en terrenos cercanos al lugar de emplazamiento del proyecto. Si bien no se aclara hasta el momento la ubicación definitiva de la disposición de los lodos, los tres lugares propuestos como posibles se encuentran sobre la reserva de agua conocida como Acuífero Raigón. Por tanto, el proyecto estaría procesando agua del Río de la Plata para potabilizar y disponiendo los desechos del proceso sobre una de las principales fuentes de agua dulce subterránea que tiene el país.¹²

19. Ante una denuncia realizada por la CNDAV, con fecha el 30 de agosto 2022, la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) recomienda a Presidencia de la República, al MA y a OSE “no innovar, ni continuar adelante respecto al llamado a licitación pública referida a la Iniciativa Privada Proyecto Neptuno”. Por lo menos, hasta que no “se establezca una planificación de los recursos hídricos de acuerdo a los estándares internacionales y nacionales del derecho humano al agua”¹³.

¹² <https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2022/06/Proyecto-Neptuno-ecosistemas-acuaticos-y-sustentabilidad.pdf>

<https://udelar.edu.uy/portal/2022/06/investigadores-del-cure-difunden-declaracion-con-perspectiva-ambiental-sobre-el-proyecto-neptuno/>

<https://brecha.com.uy/proyecto-neptuno-renuncia-ambiental/>

¹³ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/2023-03/Resolucion%201195-2023-279-2022%20Proyecto%20Neptuno-comprimido.pdf>

<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/resoluciones/resolucion-n-11952023-proyecto-neptuno>

20. La falta de agua potable mereció la opinión de los expertos de la ONU que instan a Uruguay a priorizar el uso del agua dulce para consumo humano:

<https://www.ohchr.org/es/press-releases/2023/07/un-experts-urge-uruguay-prioritise-water-use-human-consumption>

21. Se funda el reclamo en las siguientes normas Artículos 7, 47, 72, 309 y 317 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículo 21 de Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, Convención Americana de Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, Acuerdo de Escazú ratificado por Ley 19773, Ley 18610, Ley 17283, Ley 19670, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo.

Recomendaciones

22. Por todo lo expuesto el Estado uruguayo debe:

- a) ante situaciones de crisis hídrica, asegurar el derecho humano al agua potable, a través del acceso efectivo de la población, no a través del mercado o sea de las empresas embotelladoras;
- b) revertir la afectación a las fuentes de agua y comenzar a ajustar e implementar medidas para la recuperación de la cuenca del Río Santa Lucía;
- c) acelerar y profundizar el cumplimiento de medidas de gestión ambiental del territorio en la cuenca, priorizando la cosecha de agua para consumo humano, como lo establece la Constitución;
- d) implementar restricciones ambientales efectivas y exclusiones en zonas críticas de algunas actividades que son incompatibles con la producción de agua para consumo humano;
- e) aprobar medidas precautorias frente a la intensificación agrícola e incremento de cultivos forestales; diseñar y promover transiciones agroecológicas en la cuenca que permitan la recuperación de la calidad ambiental y el aumento de la producción de alimentos saludables; construir soluciones reales para la implementación efectiva de las zonas de amortiguación y la restauración de vegetación riparia; suspender la licitación del Proyecto Neptuno, ya que es una falsa solución al problema de acceso al agua del área metropolitana, y condenaría a su población a agua con niveles de salinidad y cloro por encima de los estándares históricos del país¹⁴;

¹⁴ El agua que se va a distribuir no será potable, ni bebible, ni segura, por los niveles de salinidad, las floraciones de cianobacterias y la carga de nutrientes y contaminantes en el Río de la Plata. Por esto, el proyecto Neptuno, de concretarse, va a convertirse en un atentado permanente a la salud de la población del área metropolitana.

- f) terminar con la judicialización y criminalización de la protesta y asegurar a los activistas sociales la libertad de movilización y denuncia. Levantar todas las medidas contra el presidente de la Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE), Federico Kreimerman, y contra el sindicato.¹⁵

<https://udelar.edu.uy/portal/wp-content/uploads/sites/48/2023/02/doc-Manifiesto-Principales-temas-ambientales-del-agua-en-el-sur-del-pais-1.pdf>

<https://udelar.edu.uy/portal/2023/06/retema-organiza-panel-aportes-de-la-udelar-ante-la-crisis-hidrica-y-socioambiental/>

<https://udelar.edu.uy/portal/2023/02/cambiar-la-pisada-para-obtener-otros-resultados/>

¹⁵ <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/5615-ffose-se-va-a-judicializar-la-accion-sindical>