



**INFORME ANUAL  
REGIÓN AMÉRICAS  
AMNISTÍA INTERNACIONAL  
2019** **CAPÍTULO AMPLIADO  
SOBRE URUGUAY**

URUGUAY

**AMNISTÍA  
INTERNACIONAL**





*“La vela no arde por nosotros, sino por todas aquellas personas que no conseguimos sacar de prisión, que fueron abatidas camino de prisión, que fueron torturadas, secuestradas o víctimas de ‘desaparición’. Para eso es la vela.”*

*Peter Benenson*

## **CAPÍTULO AMPLIADO SOBRE URUGUAY**

Amnistía Internacional es un movimiento global de personas que defiende y promueve los derechos humanos en el mundo. Nuestro trabajo se centra en investigar de manera rigurosa y denunciar las violaciones de derechos humanos en distintos lugares. Trabajamos bajo los principios de solidaridad internacional e independencia, que nos permiten pronunciarnos de manera imparcial frente a los ataques y vulneraciones a los derechos humanos.

Desde 1985 Amnistía Internacional cuenta con sede en Uruguay, aunque ya desde la década del 70, el movimiento internacional llevaba adelante acciones por Uruguay, trabajando sobre la situación de cientos de presos y presas de conciencia, en el marco de la Campaña Mundial Contra la Tortura.

El Informe Anual de Amnistía Internacional ofrece un panorama del estado de situación de los derechos humanos en el mundo. En su edición 2018-2019 la organización definió hacer lanzamientos regionales, con el propósito de mirar de manera más exhaustiva en cada contexto y, así poder ofrecer un mapa más claro de las vulneraciones de los derechos humanos.

Nuestra región atraviesa un momento de graves violaciones de los derechos humanos de su población: la desigualdad y la violencia marcan a fuego la realidad de América Latina y el Caribe. La criminalización de la protesta, represión y los constantes ataques a defensoras y defensores de derechos humanos son moneda corriente. A pesar de que la movilización colectiva se destaca por su presencia en el espacio público, es objeto de embestidas permanentes; en las calles, pero también en el plano simbólico y discursivo. Un ejemplo de ello es que se ha puesto sistemáticamente en evidencia la violencia hacia las mujeres en toda la región, sin embargo, existen esfuerzos importantes y narrativas antiderechos que buscan desacreditar y retroceder en las conquistas alcanzadas.

Como en otros lanzamientos del Informe Anual de Amnistía Internacional, se presenta un capítulo ampliado sobre Uruguay que intenta poner foco en algunos de los nudos críticos de la agenda de derechos humanos local, con el propósito de no retroceder en los logros obtenidos, así como también de mejorar la implementación de normas y políticas públicas que se aboquen a promover y garantizar los derechos humanos de todas las personas.

En esta edición, Amnistía Internacional Uruguay pone foco en ocho ejes temáticos, dándole seguimiento al cumplimiento de los compromisos con los estándares internacionales que Uruguay ha asumido en materia de derechos humanos: participación de Uruguay en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, impunidad por crímenes del pasado reciente; violencia de género; derechos de las personas LGBTI; derechos sexuales y reproductivos; personas migrantes y refugiadas; personas privadas de libertad y salud mental.

Esperamos que este documento sea -además de informativo- una herramienta para defender los derechos humanos, que permita identificar los vacíos y retos que tenemos por delante. Esperamos que, al igual que nosotros/as, les motive a tomarse la injusticia como algo personal.

**Fiorella Gago**  
Presidenta

**Lucía Pérez Chabaneau**  
Directora Ejecutiva (I)

## URUGUAY EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE DDHH

### Examen Periódico Universal (EPU)

El EPU fue establecido junto con la creación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el 15 de marzo de 2006. Se trata de un mecanismo único en el que los Estados miembros de Naciones Unidas examinan el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos de sus pares. Cada Estado se somete a examen cada cuatro años, en un proceso dirigido por los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos, donde los demás Estados pueden formular preguntas, hacer comentarios o recomendaciones. En el proceso participan también los órganos de tratados de Naciones Unidas, sus expertos independientes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil.

En 2019, las recomendaciones recibidas por Uruguay por parte del resto de los Estados estuvieron centradas en temas de discriminación racial, trata de personas, derechos de las personas privadas de libertad, derechos de los/as niños/as, derechos de las personas con discapacidad, educación, violencia contra mujeres y personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI), derechos de personas migrantes e indígenas, entre otros temas.

Por su parte, organizaciones de la sociedad civil<sup>1</sup>, tanto nacionales como internacionales, presentaron varios comentarios y recomendaciones; principalmente en temas de educación y abandono en escuelas secundarias, maltrato infantil y adolescente, personas LGBTI, acceso a la verdad, la justicia y la reparación por los crímenes de derecho internacional del pasado, así como también por los derechos de los pueblos indígenas.

Si bien Uruguay aceptó todas las recomendaciones, formuló aclaraciones sobre cuál era su interpretación de dos de ellas, a saber: el Estado uruguayo interpretó la recomendación 118.83, sobre la protección de la familia como incluyente de las familias formadas por parejas del mismo sexo; y la recomendación 118.24 sobre los derechos de los padres en términos de la subordinación de estos derechos a los derechos y bienestar de niñas, niños y adolescentes, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño.

<sup>1</sup> Las organizaciones de la sociedad civil pueden presentar informes alternativos al EPU con el fin de plantear su visión a propósito del nivel de cumplimiento de los Estados sobre los estándares de derechos humanos

## Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es un órgano de Naciones Unidas compuesto de 18 expertos independientes que supervisa el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados partes (PIDESC). Los Estados parte del PIDESC están obligados a presentar informes periódicos al comité sobre su cumplimiento de este. El comité también recibe informes alternativos de la sociedad civil.

Asimismo, en el marco del quinto informe periódico de Uruguay al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC), la Coalición de Organizaciones para el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones del Estado uruguayo al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Coalición DESC Uruguay<sup>2</sup>), elaboró el Informe de Estado de Implementación de las Recomendaciones Prioritarias.

La Coalición DESC saludó la aprobación e implementación de la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género, pero denunció las carencias de la ley para atender integralmente el problema; demoras para su implementación por parte del Poder Ejecutivo y Judicial, la ausencia de una perspectiva de niñez y adolescencia fuerte en la ley, así como la falta de asignación de recursos que posibiliten su aplicación efectiva.

Por otro lado, la Coalición DESC saludó la aprobación de la Ley de Inclusión Laboral para Personas en Situación de Discapacidad en el Ámbito Privado (aprobada en octubre de 2018), pero expresó su preocupación en cuanto al ámbito de aplicación de esta, dirigida principalmente a trabajadores/as permanentes (dejando por fuera a trabajadores/as zafrales y a término); así como también, en relación con la eliminación de licencias especiales de trabajadores a cargo de familiares con discapacidad.

Sobre la Ley de Salud Mental, se señaló como preocupación la ausencia de un órgano de revisión de los derechos humanos en salud mental autónomo explícitamente definido; la falta de un cronograma de implementación de cierre de los centros asilares y monovalentes<sup>3</sup> y el abordaje de la salud mental a través de equipos interdisciplinarios.

<sup>2</sup> Integran la Coalición DESC Uruguay: CLADEM Uruguay, CIEDUR, CDH, Colectiva Mujeres, Coordinadora de Psicólogos del Uruguay, Cotidiano Mujer, CAPTE-Paysandú, Fundación Bensadoun Laurent, Idas y Vueltas, NEMMPO, FHCE-UdelaR, Ovejas Negras, RUCVDS.

<sup>3</sup> Se entiende por centros asilares y monovalentes estructuras tradicionales de encierro para personas con padecimiento mental agudo o crónico; que corresponden a un modelo de atención en salud mental focalizado en la institucionalización de la persona y la patologización del padecimiento psíquico (Referencia a dichos centros en el Art. 37 y 38 de la Ley de Salud Mental).

## Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas

El Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas fue creado el 15 de marzo de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y su función es promover y proteger todos los derechos humanos en todo el mundo. Se compone de 47 estados elegidos por la Asamblea General para mandatos de tres años.

El 25 de febrero Uruguay comenzó su tercer período como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. El país formó parte de la primera integración del consejo en 2006 y en 2012 ocupó su presidencia representado por la Embajadora Laura Dupuy, la primera mujer en presidir el Consejo. Al comienzo de la 40ª sesión del Consejo de Derechos Humanos. El canciller uruguayo, Sr. Rodolfo Nin Novoa, reafirmó el compromiso del Estado de colaborar con los órganos del sistema universal de derechos humanos, apoyar los esfuerzos para fortalecer al consejo a través de reformas que mejoren su eficacia y eleven los estándares de protección, e impulsar la aplicación efectiva de los principios del derecho internacional.

## Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) creado en 1959 y encargado de promover y proteger los derechos humanos en todo el continente a través de la recepción de peticiones individuales, el monitoreo de los DDHH en los estados miembros y la atención a temáticas prioritarias. Está integrada por siete miembros independientes electos por los estados.

Entre los días 27 y 29 de mayo de 2019, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita de trabajo a Uruguay, con el objeto de obtener información relativa a la situación de los derechos humanos en el país. La CIDH manifestó algunas preocupaciones, así como también recomendaciones al Estado uruguayo.

La comisión expresó su preocupación por la falta de investigación de amenazas contra operadores de justicia y defensores vinculados a casos de crímenes de

derecho internacional y graves violaciones de derechos humanos durante el gobierno cívico-militar en Uruguay (1973-1985).

La CIDH manifestó su preocupación sobre las interpretaciones por parte de la Suprema Corte de Justicia que consagran aún la prescripción de la acción penal basada en crímenes de lesa humanidad cometidos en tiempos del gobierno cívico - militar, en procesos penales que niegan la imprescriptibilidad de las graves violaciones de derechos humanos en el periodo de la dictadura cívico-militar, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia Uruguay que en contravención de las normas internacionales aplicables se ha pronunciado a favor de la prescripción de estos delitos. Al respecto, la CIDH recordó a las autoridades del Estado su obligación de dar cabal cumplimiento a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Gelman vs. Uruguay.

Por otra parte, si bien la CIDH felicitó a Uruguay por los avances para combatir la violencia de género, subrayó la información que da cuenta de que la violencia doméstica es el delito más frecuente en el país, después del hurto. Sobre eso, la comisión instó a las autoridades del Estado a continuar avanzando para disminuir y erradicar la violencia de género por medio de la inversión de recursos adecuados para reforzar los servicios de atención a los casos de violencia, así como también a tomar medidas preventivas y a brindar una educación que tenga la perspectiva de género.



Además, la CIDH destacó los importantes avances en lo relativo al reconocimiento de la identidad y/o expresión de género en Uruguay por medio de la promulgación la Ley N° 19.684 (Ley Integral para Personas Trans). Asimismo, la CIDH reconoció el valor democrático que tienen los referéndums y plebiscitos, pero expresó seria preocupación en relación con la eventualidad de que un derecho humano pueda ser objeto de mecanismo de consulta popular.

### Acuerdo de Escazú

El Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible es el principal espacio de ONU para el seguimiento y el análisis de los objetivos de la Agenda 2030. Se reúne anualmente durante 8 días y allí los representantes de los estados presentan sus informes voluntarios y adoptan resoluciones conjuntas.

Uruguay ratificó en setiembre de 2019 el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú. Se trata de un instrumento internacional (que aún no se encuentra en vigor) firmado por 22 Estados de América Latina y el Caribe y ratificado por ocho; respecto a protocolos para la protección del medio ambiente y de los derechos de los defensores y defensoras de los derechos ambientales.

En 2019, Uruguay nuevamente presentó su **Informe Nacional Voluntario sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** ante el Foro Político de Alto Nivel de Naciones Unidas en Nueva York. En lo que hace al medio ambiente, y más específicamente al cambio climático, Uruguay participó de la **25ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** desarrollada en Madrid en diciembre de 2019, donde presentó sus planes y medidas de mitigación del cambio climático e instó a los demás estados “a incrementar los esfuerzos en materia de mitigación y adaptación, bajo el principio de responsabilidades comunes”<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> COP25. La ministra Eneida de León participó hoy del Segmento de Alto Nivel de la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático. Sitio web del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Disponible en <http://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/10013664-cop25-la-ministra-eneida-de-leon-participo-hoy-del-segmento-de-alto-nivel-de-la-convencion-marco-de-la-onu-sobre-cambio-climatico>

## IMPUNIDAD POR CRÍMENES DEL PASADO

[...] el Estado [Uruguay] debe disponer que ninguna otra norma análoga, como prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, ne bis in idem o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada y que las autoridades se abstengan de realizar actos que impliquen la obstrucción del proceso investigativo”.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Gelman vs. Uruguay, sentencia de 24 de febrero de 2011, Fondo y Reparaciones, parágrafo 254.

A casi 35 años del retorno de la democracia, si bien Uruguay se comprometió reiteradamente, a nivel nacional e internacional, a avanzar en las investigaciones sobre crímenes de derecho internacional y violaciones graves de derechos humanos cometidas durante el gobierno cívico-militar (1973-1985), a pesar de algunas acciones puntuales positivas no se ha logrado todavía en el año 2019 la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas de esos crímenes. En otras palabras, la impunidad de los crímenes de lesa humanidad sigue siendo la regla en Uruguay.

### JUSTICIA

Según datos de la Fiscalía Especializada en Delitos de Lesa Humanidad, a marzo de 2019, en el 91% de las 187 causas judiciales abiertas por crímenes cometidos en ese período ni siquiera se había solicitado el procesamiento. En tres causas se procesó a los sospechosos de responsabilidad penal, pero aún no se había dictado sentencia. Solo en 14 causas se dictaron sentencias condenatorias<sup>5</sup>.

El 1 de abril de 2019, el Presidente de la República ordenó enviar a la Fiscalía General de la Nación los testimonios de tres ex militares condenados por crímenes cometidos durante la el régimen cívico-militar. En sus declaraciones ante un tribunal de honor del Ejército, José Nino Gavazzo Pereira admitió que en 1973 arrojó el cuerpo del prisionero político Roberto Gomensoro al río Negro para hacerlo desaparecer. Por su parte, Jorge Silveira Quesada (alias “Pajarito Silveira”) indicó a Gavazzo como responsable de la muerte de Gomensoro y de Eduardo Pérez Silveira, así como de la desaparición forzada de María Claudia García de Gelman.

5 Informe del Fiscal Especializado en Crímenes de Lesa Humanidad al Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación (23 de marzo de 2019)

Por otra parte, el 8 de julio de 2019, el Tribunal de Apelación de Roma condenó a cadena perpetua a 27 militares y jefes de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay acusados de la muerte y desaparición de una veintena de italianos en el marco del Plan Cóndor, el plan represivo en América Latina durante las décadas de 1960- 1980. De los condenados, 14 son uruguayos. El Tribunal modificó la sentencia de primera instancia dictada en enero de 2017, que absolvía y sobreescribía a todos los uruguayos con excepción del ex canciller Juan Carlos Blanco, que había sido condenado ya en ese entonces a cadena perpetua<sup>6</sup>.

Asimismo, a nivel nacional, en noviembre de 2019, la justicia uruguaya formalizó a tres ex policías por delitos de lesa humanidad cometidos bajo el régimen cívico-militar en el centro de reclusión y tortura conocido como “Los vagones” de Canelones. Esta es la primera causa judicial por crímenes de lesa humanidad enmarcada en el nuevo Código del Procedimiento Penal Uruguayo<sup>7</sup>.

### VERDAD

De las **196** personas uruguayas detenidas desaparecidas que el Estado uruguayo reconoce oficialmente<sup>8</sup>, el 83% aún no han sido encontradas. De las 44 personas desaparecidas en territorio uruguayo, solo ocho han sido encontradas.

El 27 de agosto de 2019, en el predio del ex Batallón 13, se encontraron los restos de Eduardo Bleier, desaparecido en octubre de 1975. El hallazgo de Bleier podría haberse efectuado 14 años antes si los técnicos del momento hubiesen continuado con las excavaciones tras el hallazgo los restos de otro detenido desaparecido, Fernando Miranda, en el mismo predio.

6 Justicia italiana condenó a cadena perpetua a militares uruguayos por Plan Cóndor. (8 de julio de 2019). Diario El País. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/mundo/cadena-perpetua-militares-uruguayos-implicados-plan-condor.html>

7 Tres ex policías formalizados por crímenes de lesa humanidad cometidos en dictadura. (30 de noviembre de 2019). LaRed21. Recuperado de <http://www.la21.com.uy/politica/1416490-expolicias-formalizados-dictadura-militar-lesa-humanidad-vagones-tortura.htm>

8 Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (Presidencia de la República), “Personas detenidas desaparecidas por responsabilidad y/o aquiescencia del Estado”. Disponible en <https://www.gub.uy/secretaria-derechos-humanos-pasado-reciente/comunicacion/publicaciones/listado-personas-detenidas-desaparecidas-responsabilidad-yo-aquiescencia>.

En setiembre de 2019 se aprobó la Ley 19.822, que transfiere a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) “la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 al 26 de junio de 1973, así como durante el terrorismo de Estado desplegado entre el 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985”<sup>9</sup>.

## REPARACIÓN

Aún en 2019 sigue aplicándose la Ley 18.033, que establece la Pensión Especial Reparatoria (PER) y excluye de ese beneficio a quienes perciban ingresos mensuales mayores a 15 BPC<sup>10</sup> o cualquier jubilación, retiro o subsidio por incapacidad, salvo que renuncien a estas prestaciones y opten por recibir únicamente la PER. Dos relatores especiales de Naciones Unidas, la CIDH, la INDDHH y el gobierno uruguayo han reconocido que esta incompatibilidad viola los estándares internacionales de derechos humanos y debe corregirse. Sin embargo, en 10 años de vigencia de la ley no se han hecho las modificaciones necesarias.

El 29 de agosto de 2019, el Centro de Promoción y Defensa de Derechos Humanos (CDH), el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, el Observatorio Luz Ibarburu y Amnistía Internacional solicitaron a la CIDH una audiencia temática para plantear los obstáculos a la verdad y la justicia en relación con las graves violaciones de derechos humanos del pasado reciente en Uruguay. El 11 de noviembre de 2019, la CIDH recibió en audiencia en Quito a tres representantes de las organizaciones y a una delegación del estado uruguayo encabezada por el vicedecano Ariel Bergamino. Las comisionadas presentes en la audiencia expresaron, entre otras consideraciones, que en Uruguay hay una “impunidad estructural, grave e incomprensible” y mostraron preocupación por la falta de coordinación entre organismos responsables y por el accionar de la Suprema Corte de Justicia<sup>11</sup>. El estado uruguayo, por su parte, reconoció que los avances en verdad y justicia “no son satisfactorios”<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Ley 19822. Disponible en <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19822-2019>

<sup>10</sup> Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC). Unidad de medida vigente que equivale a cuatro mil quinientos diecinueve pesos uruguayos (4519).

<sup>11</sup> Audiencia “Desafíos para la búsqueda de verdad y justicia en Uruguay”, 174 Período de Sesiones de la CIDH (Quito, Ecuador). Grabación disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=iW7AnC10Crs>

<sup>12</sup> Idem.

**Amnistía Internacional Uruguay** exige una vez más a las autoridades uruguayas que adopten de inmediato todas las medidas necesarias para llevar ante la justicia a todas las personas sospechosas de responsabilidad penal por crímenes de derecho internacional, incluidos los crímenes de lesa humanidad, sin importar la fecha en que fueron cometidos.

**Amnistía Internacional Uruguay** recuerda a las autoridades del Estado uruguayo, incluidos los integrantes de la Suprema Corte de Justicia, que los crímenes de lesa humanidad son imprescriptibles, tal como lo establece la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad, de la que Uruguay es Estado parte.

## VIOLENCIA BASADA EN GÉNERO

*La violencia basada en género (VBG) es una forma de discriminación que afecta, directa o indirectamente, la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, así como la seguridad personal de las mujeres. Se entiende por violencia basada en género hacia las mujeres toda conducta, acción u omisión, en el ámbito público o el privado que, sustentada en una relación desigual de poder en base al género, tenga como objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos o las libertades fundamentales de las mujeres.”*

### Artículo 4

#### Ley de violencia hacia las mujeres basada en Género

Según las cifras oficiales del Observatorio de Criminalidad y Violencia fueron 24 las mujeres que fallecieron como víctimas de femicidio en 2019, la cifra más baja de femicidios en los últimos cinco años<sup>13</sup>.

Sin embargo, según los datos de Femicidios en Uruguay<sup>14</sup>, eleva de forma extraoficial a 35 la lista de mujeres víctimas de femicidio durante 2019. Esta inconsistencia entre el registro oficial y el de la sociedad civil evidencia la brecha que persiste aún en la conceptualización del problema, así como también la imperiosa necesidad de revisar los instrumentos de medición y registro de los femicidios.

Por otra parte, y según datos del Ministerio del Interior, hubo al menos otros 17 intentos de asesinatos a mujeres en manos de su pareja o expareja y más de 20 niñas, niños y adolescentes quedaron huérfanos por este tipo de asesinato en el 2019. Entre los meses de enero y octubre del 2019 se registraron más de 32.000 denuncias por violencia doméstica, lo que representa un promedio de 108 denuncias diarias, o sea una denuncia cada 13 minutos en el país. Hasta octubre de 2019 se conectaron 823 tobilleras electrónicas. Esto implica más de 140 dispositivos con respecto al año anterior. En la mayoría de estos, la tobillera fue colocada a hombres por conflictos con sus exparejas.

<sup>13</sup> Datos proporcionados por el Ministerio del Interior.

<sup>14</sup> Es una iniciativa de activistas feministas que realizan un seguimiento de los femicidios en Uruguay a través de un mapa interactivo que georreferencia las muertes de mujeres por razones de género, su edad, su nombre y el vínculo con el asesino (<https://sites.google.com/view/femicidiouruguay>).

Si bien la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada de Género (2017) es un avance importante, cabe señalar que las políticas recientes no abordan las deficiencias que requieren medidas adicionales del gobierno, más allá de las iniciativas legislativas. Aún se observan obstáculos estructurales en la respuesta del Estado: falta de presupuesto, falta de capacitación de los funcionarios judiciales y deficiencias en los servicios de apoyo a las víctimas.

El 30 de diciembre de 2019, el Presidente de la República, Dr. Tabaré Vázquez, declaró el estado de emergencia nacional en materia de violencia basada en género, en una acción estatal sin precedentes que constituye un hecho histórico. Asimismo, dispuso la compra de 200 tobilleras electrónicas además de cursos virtuales a educadores y una campaña de difusión sobre protección. Sin embargo, esta declaración, que había sido demandada por las organizaciones de la sociedad civil de manera incesante durante 2019, no se acompaña de medidas concretas, eficaces y prácticas para mitigar la alarmante realidad de la violencia de género contra las mujeres y en general.

**Amnistía Internacional Uruguay** exige a las autoridades del Estado uruguayo la asignación del presupuesto necesario para la implementación efectiva de las medidas contenidas en la Ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género (Ley 19580), especialmente en lo relativo a brindar asesoramiento, refugios y asistencia a las víctimas; así como investigar exhaustivamente la violencia basada de género contra las mujeres y niñas, y poner a disposición de la justicia a los responsables.

## DERECHOS DE LAS PERSONAS LESBIANAS, GAYS, BISEXUALES, TRANS E INTERSEX

*“Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro. Este derecho incluye el de ser identificado de forma que se reconozca plenamente la identidad de género propia y la consonancia entre esta identidad y el nombre y sexo señalado en los documentos identificatorios de la persona”.*

### Artículo 1

#### *Ley Integral para Personas Trans*

La Ley Integral para Personas Trans fue aprobada en octubre de 2018 y reglamentada en mayo de 2019; consagrando una serie de acciones afirmativas para las personas trans en educación, vivienda, empleo y acceso a la cultura. Además, agiliza el proceso de adecuación de nombre y género en los documentos de identidad y formaliza las políticas de salud existentes hacia esta población. Asimismo, establece una reparación histórica para las personas trans nacidas antes del 31 de diciembre de 1975 y que hayan sufrido violencia y persecución por parte del Estado uruguayo.

La aprobación de la ley fue acompañada de un largo y tenso debate, impulsado por los sectores más conservadores que se opusieron a su promulgación y luego lanzaron una campaña para su derogación; promoviendo en 2019 un referéndum para anular la norma aprobada en octubre de 2018.

La campaña en contra de la ley se caracterizó por la desinformación, el uso de argumentos falsos y la demonización de las personas LGBTI. No obstante, el pre-referéndum que habilitaría la derogación de la ley se saldó con un resultado rotundo: la iniciativa apenas llegó a un 10% de apoyo, lejos del 25% necesario para que la consulta fuera aceptada.

En cuanto a la implementación de la ley, hasta el momento de las 139 solicitudes presentadas de reparación por violencia institucional, se han otorgado 33<sup>15</sup>. Se destaca la dificultad de probar la violencia institucional originada en la identidad de género exigida por la normativa para otorgar el beneficio.

En octubre de 2019 por primera vez una niña uruguaya trans de 7 años, con el apoyo de sus padres, obtuvo su cédula de identidad con su nuevo nombre<sup>16</sup>.

En el interior del país aún existen problemas a la hora del registro, lo que hace que las personas deban trasladarse a Montevideo para poder acceder a la documentación.

Aún no se han instrumentado los servicios especializados de atención en salud previstos en el decreto No 104/019 que reglamenta la Ley. Por otro lado, se han presentado varios reclamos contra prestadores privados de salud que no brindan la asistencia integral que la ley exige.

Tampoco se ha implementado aún el cupo del 1% en el ámbito laboral. No obstante, según informan las organizaciones civiles, se viene cumpliendo con las becas educativas previstas por la normativa.

Es necesario también que se cumpla con la normativa por parte del Estado a la hora de realizar las estadísticas oficiales y que se incluya las variables “orientación sexual” e “identidad de género”, lo que permitirá medir con más certeza y exactitud la implementación de la ley y políticas públicas.

**Amnistía Internacional Uruguay** reitera a las autoridades de Uruguay que, más allá de los avances legislativos de los últimos años y de la reciente aprobación de la Ley Integral para Personas Trans, el país debe evaluar las acciones realizadas de lucha contra la discriminación que padece la población LGBTI y avanzar hacia políticas más articuladas e integrales.

15 Datos aportados por la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural del Ministerio de Desarrollo Social, en el programa “Desayunos Informales” (30 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://www.teledoce.com/programas/desayunos-informales/primer-manana/comenzaron-las-reparaciones-de-la-ley-trans-la-sociedad-tendria-que-entender-el-por-que-de-esto-y-saber-que-las-personas-trans-todavia-tienen-miedo/>

16 Por primera vez niña trans obtuvo cédula de identidad con su nuevo nombre. (4 de octubre de 2019). Diario El País. Recuperado de <https://www.elpais.com.uy/informacion/sociedad/primer-vez-nina-trans-obtuvo-cedula-identidad-nuevo-nombre.html>



## DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

*“Todos los y las jóvenes tendrán que tomar algún día decisiones cruciales sobre su salud sexual y reproductiva. Sin embargo, las investigaciones revelan que la mayoría de los adolescentes carecen de los conocimientos necesarios para tomar estas decisiones de manera responsable, por lo que son vulnerables a la coacción, las infecciones de transmisión sexual y los embarazos no deseados. La educación sexual integral permite a los y las jóvenes proteger su salud, su bienestar y su dignidad, y debido a que tienen como fundamento los principios de derechos humanos, los programas de educación sexual integral ayudan a fomentar los derechos, la igualdad de género y el empoderamiento de los y las jóvenes”.*

*Fondo de Población de las Naciones Unidas - Organismo de la ONU encargado de la salud sexual y reproductiva (UNFPA).*

### Educación sexual integral

Si bien Uruguay ha venido desarrollando diferentes esfuerzos y acciones de educación sexual (ES), preocupa la fragilidad de éstas frente a las coyunturas políticas, y a las iniciativas de grupos antiderechos; lo que demuestra que aún persisten resistencias para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos.

De acuerdo con el informe diagnóstico sobre la Educación Sexual Integral en Uruguay, elaborado por Amnistía Internacional Uruguay en 2019, se sigue constatando una inequidad a nivel territorial para acceder a información de calidad sobre la sexualidad, así como también dentro de la educación privada<sup>17</sup>.

Las evaluaciones de organismos internacionales realizan el lugar de la ESI en Uruguay, sus logros y virtudes en comparación con la región. Sin embargo, no hay una evaluación sistemática a nivel nacional.

Amnistía Internacional Uruguay valora positivamente los avances en materia de educación sexual verificados, pero el Estado debe seguir trabajando por la aplicación efectiva de un Plan de Educación Sexual Integral en todo el territorio y en todos los ámbitos educativos, tanto públicos como privados. Es necesario un debate cultural profundo para que la ESI realmente tenga lugar.

<sup>17</sup> Amnistía Internacional Uruguay (2019). Informe diagnóstico sobre la educación sexual integral en Uruguay (s/p).

### Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)

Desde la despenalización del aborto ninguna mujer murió en Uruguay (2012) en una intervención de este tipo. Sin embargo, la aplicación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (18987) siguió reflejando realidades diversas en el territorio. En varios departamentos la objeción de conciencia de algunos/as profesionales de la salud sigue siendo un obstáculo para acceder a la IVE.

Según cifras del Ministerio de Salud en 2018, 10.373 mujeres se practicaron un aborto: 8.899 tenían al más de 20 años, mientras que 1.421 tenían entre 15 y 19 años, y 53 eran menores de 15 años.



### Embarazo en niñas y adolescentes

En 2018, Uruguay logró el objetivo de disminuir la fecundidad adolescente de manera considerable, según los datos aportados por el Ministerio de Salud; alcanzando un mínimo histórico de 36 nacimientos cada mil adolescentes de entre 15 y 19 años, superando la meta propuesta para 2020 de llegar a 48 cada mil, lo que alejó a Uruguay del resto de los países de Latinoamérica (67 cada mil) y puso fin a diez años de estancamiento del indicador a nivel nacional<sup>18</sup>.

En 2018, hubo 71 nacimientos producto de embarazos en niñas y adolescentes menores de 15 años. En 2019 los embarazos adolescentes de entre 15 y 19 años fueron el 11,3% del total de nacimientos, frente al 16,4% de 2014<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Presentan documento para abordaje de embarazo en niñas menores de 15 años. (27 de setiembre de 2019). Sitio web de la Administración Nacional de Educación Pública. Disponible en <https://www.anep.edu.uy/15-d/presentan-documento-para-abordaje-embarazo-en-ni-menores-15-19-MSP> (2018). “Mapa de ruta para la atención de niñas y adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo”. Disponible en [https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/inline-files/Mapa%20de%20Ruta%20menores%20de%2015%20a%C3%B1os\\_final\\_web.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/inline-files/Mapa%20de%20Ruta%20menores%20de%2015%20a%C3%B1os_final_web.pdf)

El 26 de setiembre de 2019, en ocasión del Día Mundial de la Prevención del Embarazo No Planificado, se presentó un Mapa de Ruta para la Atención de Niñas y Adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo. Esta iniciativa forma parte de la “Estrategia intersectorial y nacional de prevención del embarazo no intencional en adolescentes”, que se desarrolla desde 2016.

**Amnistía Internacional Uruguay** reitera el llamado a las autoridades del Estado uruguayo a garantizar la efectiva implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en todo el territorio mediante la adecuada dotación de recursos materiales y humanos en centros de salud.

**Amnistía Internacional Uruguay** pide a las autoridades priorizar la educación sexual integral como un derecho humano; profundizando en las acciones que tiendan a garantizar la protección integral de la salud sexual y reproductiva de niñas y adolescentes.

**Amnistía Internacional Uruguay** insta a las autoridades del Estado uruguayo a seguir tomando las medidas necesarias para eliminar el embarazo y la maternidad infantil.

## PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS

*“El Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.”*

**Artículo 1°, Ley 18.250.**

*“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad y seguridad.”*

**Artículo 1°, Ley 18.706**

En 2019 continuó aumentando la cifra de solicitudes de residencias de personas provenientes de países latinoamericanos: de las 16.277 residencias definitivas solicitadas en 2019, el 31% fueron iniciadas por ciudadanos venezolanos y 26% por ciudadanos cubanos<sup>20</sup>.

Entre 2016 y 2018, la proporción de personas migrantes recientes sin cobertura de salud (15,1%) era muy superior a la de la población nativa (2,1%)<sup>21</sup>. Esto se debe probablemente a la falta de conocimiento sobre los derechos que garantiza la normativa uruguayo y del funcionamiento del sistema de salud, un problema que el Estado ha intentado solucionar con esfuerzos coordinados entre ASSE y la Junta Nacional de Migración.

El crecimiento exponencial de las solicitudes de refugio continuó en 2019: entre enero y noviembre de 2019 la cifra llegó a las 10.849<sup>22</sup>, superando la cifra total del período 2010-2018. El 90% de las solicitudes de 2019 corresponden a ciudadanos cubanos, quienes junto a los ciudadanos dominicanos aún deben obtener una visa para ingresar regularmente al país.

<sup>20</sup> Datos proporcionados por a la Dirección Nacional de Migraciones (Ministerio del Interior) y la Dirección de Asuntos Consulares y Vinculación (Ministerio de Relaciones Exteriores).

<sup>21</sup> Prieto, V. y Máquez, C. (2019). “Inclusión social de inmigrantes recientes que residen en viviendas particulares de Uruguay”. Programa de Población de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República).

<sup>22</sup> Datos proporcionados por la Comisión de Refugiados.

Esto genera que -al no cumplir con los requisitos por razones económicas- buena parte de ellos lleguen sin visa a la frontera con Brasil y realicen una solicitud de refugio para acceder a la documentación uruguaya.

A esto se suma que la Comisión de Refugiados no cuenta con suficientes recursos humanos y materiales, lo que resulta en un enlentecimiento importante del proceso de acceso al refugio que vulnera los derechos de todos los solicitantes. El Estado respondió a este problema con un plan de contingencia para acelerar la tramitación de solicitudes y regularizar a las personas, pero esta no es una solución de fondo.

Las autoridades uruguayas han demostrado la voluntad política de solucionar caso a caso los problemas emergentes de las personas refugiadas en Uruguay, pero es necesario garantizar que todas las personas refugiadas reciban sistemáticamente orientación, protección y asistencia acorde con las difíciles situaciones de las que huyen.

**Amnistía Internacional Uruguay** exige a las autoridades uruguayas mostrar un mayor compromiso con la protección de las personas refugiadas y migrantes, implementando medidas concretas y removiendo los obstáculos institucionales y políticos que imposibilitan el cumplimiento efectivo de la normativa vigente en materia de migración y refugio. Se debe otorgar presupuesto específico y adecuado para el desarrollo de políticas migratorias y de refugio.

## SITUACIÓN DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

*“Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor intrínsecos en cuanto seres humanos. Ningún recluso será sometido a tortura ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, contra los cuales se habrá de proteger a todos los reclusos, y no podrá invocarse ninguna circunstancia como justificación en contrario. Se velará en todo momento por la seguridad de los reclusos, el personal, los proveedores de servicios y los visitantes.”*

**Regla 1. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)**

Uruguay posee una población carcelaria preocupantemente alta en relación con su población y en comparación con la región y el mundo. Al 31 de diciembre de 2019, la población carcelaria era de 11.525 personas, lo que equivale a una tasa de 331 personas<sup>23</sup> privadas de libertad cada 100.000 habitantes, casi el doble del promedio mundial y la segunda más alta de América del Sur<sup>24</sup>, luego de Brasil.

En los últimos años, se han adoptado algunas medidas para abordar el hacinamiento en las prisiones, como la construcción en 2017 de un complejo penitenciario en Punta Rieles con capacidad para 1.960 reclusos. El Instituto Nacional de Rehabilitación ha adoptado una perspectiva técnica y de derechos humanos para la gestión del sistema, por ejemplo, a través de la implementación de un “Expediente de seguimiento individual” de cada persona privada de libertad y de diversos programas de atención a poblaciones vulnerables dentro del sistema.

El 26% de la población carcelaria de Uruguay se encuentra en prisiones de Tipo 1, es decir que sus “condiciones de vida son muy malas, con elevados niveles de violencia, no se cumplen estándares mínimos previstos en las Reglas Mandela y en el mandato de la Constitución” y “por lo tanto se puede decir que allí [...] hay tratos crueles, inhumanos o degradantes”<sup>25</sup>.

23 Datos proporcionados por el Instituto Nacional de Rehabilitación

24 Institute of Criminal Policy Research, World Prison Brief, disponible en [http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](http://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/pre-trial-detainees?field_region_taxonomy_tid=All)

25 Datos preliminares proporcionados por el Comisionado Parlamentario Penitenciario



Un 47 % de las personas privadas de libertad disponen de “insuficientes condiciones para la integración social” en prisiones de Tipo 2<sup>26</sup>.

Por otro lado, el 27% de las personas privadas de libertad se encuentran en prisiones donde hay “oportunidades de integración social”<sup>27</sup>. Esto demuestra que la privación de libertad en Uruguay está lejos de poder cumplir con sus objetivos constitucionales de rehabilitar a las personas para la vida en sociedad y prevenir el delito.

La cantidad de homicidios en prisiones viene aumentando al menos desde 2011 y la tendencia continuó en 2019 con un total de 20 homicidios<sup>28</sup>. Esto equivale a una tasa de 174 homicidios cada 100.000 personas privadas de libertad, es decir casi 15 veces la tasa nacional de 2018<sup>29</sup> (11,8 cada 100.000). La cifra de suicidios alcanzó su máximo en 2016 y ha descendido desde entonces: en 2019 la tasa fue de 78 cada 100.000 personas<sup>30</sup>, lo que prácticamente cuadruplica la tasa nacional 2018 (alrededor de 20,25/100.000)<sup>31</sup>. Estos indicadores de violencia y autoagresión ponen en entredicho la posibilidad de rehabilitación en buena parte del sistema penitenciario uruguayo.

A fines de 2019, el 22% de las personas privadas de libertad estaban en prisión preventiva, lo que representa un claro avance respecto a la cifra de 43,3% en 2018. Esta tendencia al descenso del número de personas privadas de libertad que sufren la violación de su derecho humano a ser juzgadas dentro de un plazo razonable debe sostenerse.

**Amnistía Internacional Uruguay** insiste en que las autoridades de Uruguay deben abordar las deficientes condiciones de vida de las personas recluidas en establecimientos penitenciarios y garantizar que tengan oportunidades de rehabilitación e integración, de conformidad con las recomendaciones formuladas por organizaciones nacionales e internacionales.

**Amnistía Internacional Uruguay** exhorta a las autoridades a redoblar los esfuerzos para reducir el hacinamiento en las prisiones, reducir al mínimo la aplicación de medidas de privación de libertad en el sistema penal de menores, y maximizar las oportunidades de rehabilitación e integración.

26 Idem.

27 Idem.

28 Datos preliminares proporcionados por el Comisionado Parlamentario Penitenciario

29 Informe del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior

30 Idem 28.

31 Presidencia de la República. (17 de julio de 2019). Índice de suicidios se mantuvo estable en 2018, 20,25 por cada 100.000 habitantes. Portal web de Presidencia. Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/salud-suicidio-tasa-indice-linea-vida-msp-asse>



## SALUD MENTAL

*“La presente ley tiene por objeto garantizar el derecho a la protección de la salud mental de los habitantes residentes en el país, con una perspectiva de respeto a los derechos humanos de todas las personas y particularmente de aquellas personas usuarias de los servicios de salud mental en el marco del Sistema Nacional Integrado de Salud. Sus disposiciones son de orden público e interés social.”*

### **Artículo 1, Ley de Salud Mental**

El 13 de agosto 2018, 10 organizaciones de profesionales, usuarios y familiares nucleadas en el colectivo Salud Mental Integral publicaron el Comunicado de organizaciones a un año de aprobada la Ley de Salud Mental en el que denunciaban la falta de implementación de la Ley de Salud Mental por parte del Ministerio de Salud.

Pocos días después, las autoridades del Ministerio de Salud (MSP) convocaron a estas y otras organizaciones a participar en el proceso de implementación y reglamentación de la ley. A partir de entonces funcionaron 6 grupos de trabajo en el MSP que elaboraron el Plan Nacional de Salud Mental. Algunos avances de dicho plan fueron presentados el 10 de octubre de 2019<sup>32</sup> y actualmente el plan está pendiente de aprobación definitiva por el Ministro de Salud.

Se han reglamentado aspectos importantes de la Ley de Salud Mental como las internaciones, el funcionamiento de su Comisión de Contralor y la coordinación interinstitucional para la inclusión social de las personas con problemas de salud mental. No obstante, resta reglamentar aspectos fundamentales como los equipos interdisciplinarios en todos los niveles de atención en salud mental y establecer un cronograma de cierre de los establecimientos asilares y monovalentes.

A su vez, se han identificado diversas demoras en el proceso de implementación de la ley y dificultades en la desinstitucionalización de las personas que permanecen en los establecimientos asilares.

Preocupa que todavía no se hayan concretado aspectos fundamentales para que la ley opere un verdadero cambio de paradigma en la atención en salud mental, como el abordaje a través de equipos interdisciplinarios, el cronograma de cierre de los establecimientos asilares y monovalentes, y la escasez general de recursos para la implementación plena de la ley.

**Amnistía Internacional Uruguay** insiste a las autoridades de Uruguay en la necesidad de respetar los estándares internacionales de protección de los derechos de las personas con problemas de salud mental y con discapacidad psicosocial, y prever la adecuada asignación de recursos para cumplir con el proceso de desinstitucionalización y mejorar la calidad de la atención de las personas que aún se encuentran en condiciones de encierro en instituciones asilares y monovalentes; así como para la implementación total de la ley.

<sup>32</sup> Muñoz, A. (11 de octubre de 2019). Se presentó el Plan de Salud Mental, pero todavía no tiene financiamiento. La Diaria. Recuperado de <https://salud.ladiaria.com.uy/articulo/2019/10/se-presento-el-plan-de-salud-mental-pero-todavia-no-tiene-financiamiento/>