INFORME ANUAL
Capítulo Uruguay
2021

URUGUAY
AMNISTÍA INTERNACIONAL

INFORME ANUAL

Capítulo Uruguay 2021

© Amnistía Internacional Uruguay
AMR 52/5379/2022

URUGUAY AMNISTÍA INTERNACIONAL

ÍNDICE

05
Prólogo

06
Resumen ejecutivo

07
Contexto

- Vacunación y gestión de la pandemia por Covid-19
- Desigualdades socioeconómicas
- Referéndum de la LUC

09
Libertad de expresión y acceso a la información

- Libertad de prensa
- Transparencia, acceso y uso de la información

11
Personas privadas de libertad

- Condiciones de privación de libertad
- Mujeres privadas de libertad
- Muertes de personas privadas de libertad

14
Impunidad por crímenes del pasado reciente

- Avances en la justicia
- Propuesta de prisión domiciliaria para procesados por crímenes de lesa humanidad

16
Desigualdades basadas en género

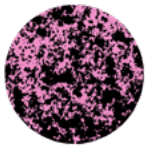
- Derechos sexuales y reproductivos: embarazo en niñas menores de 15 años
- Violencia basada en género
- Uso del tiempo, cuidados y corresponsabilidad

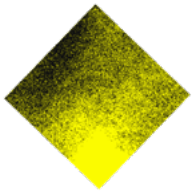
20
Salud mental

21
El rol de Uruguay en los ámbitos multilaterales de derechos humanos

23
Conclusiones

24
Recomendaciones





PRÓLOGO

La revisión del estado de situación de los derechos humanos de un país es un ejercicio incómodo, necesario e ineludible. Esta nueva edición del Capítulo Ampliado sobre Uruguay del Informe Anual de Amnistía Internacional llega en un momento bisagra para la humanidad.

Uruguay cuenta con una larga tradición de ampliación del espacio de derechos y de apego a las garantías. Sin embargo, también es cierto que tiene importantes deudas que aún no han sido saldadas.

2021 estuvo, de principio a fin, atravesado por la pandemia. Estuvimos zigzagueando en esta nueva sintonía que evidenció aún más las desigualdades estructurales; pero también expuso con claridad los mecanismos nefastos que las sostienen y reproducen. Un ejemplo de ello fue el desarrollo de vacunas y su comercialización para inocular a la población mundial; allí la necesidad se movió al ritmo despiadado de la economía global, en la que pocos tienen mucho y, muchos, poco o nada.

Al finalizar el año, Uruguay tenía a una gran proporción de su población vacunada. Sin embargo, no hubo ninguna información relativa a los términos de los contratos con los laboratorios, debido a las restricciones de acceso impuestas por las cláusulas de confidencialidad.

La polarización de los discursos, la intolerancia al pensamiento distinto y el debate ofensivo por sobre el argumentativo, marcaron también el pulso de 2021. Las redes sociales han sido escenario de despliegues violentos en general y, hacia periodistas, en particular. Preocupa que el lugar de la crítica respetuosa esté siendo acaparado por descalificativos y hostigamientos por parte de figuras deberían resguardar el intercambio democrático.

Los feminismos hirvieron las aguas de las desigualdades de género en una voz fuerte que gritó: ¡estamos acá y no nos callamos más! Las reacciones no se hicieron esperar y continuaron los cuestionamientos agraviantes. La respuesta fue, una vez más, el fortalecimiento de la comunidad feminista y la construcción de mensajes claros en contra de cualquier tipo de opresión.

Uruguay habla de derechos porque tiene logros normativos relevantes que lo han situado en el radar internacional por sus avances significativos, por ejemplo con una despenalización del aborto temprana para la región.

Uruguay habla de derechos porque aún tiene mucho por hacer. Año tras año la población privada de libertad sigue en aumento, exponiendo las profundas falencias del sistema para dar respuesta a un creciente número de personas, así como también de sus fallas en su cometido de rehabilitar a estas personas para que, una vez cumplida su pena, puedan reinsertarse en la sociedad. El sistema penitenciario hoy en Uruguay es una carrera contra el tiempo hasta que definitivamente no resista más.

Uruguay habla de derechos porque tiene mucho que perder. El horizonte debe ir en un doble sentido, continuar con las conquistas, pero no retroceder en lo alcanzado. No es tarea fácil, pero es la obligación de un Estado de derecho, responsable con sus compromisos internacionales y, sobre todo, con su población.

Uruguay tiene que hablar de derechos.

Lucía Pérez Chabaneau
Directora Ejecutiva
Amnistía Internacional Uruguay

Claudia Serrón
Presidenta - Junta Directiva
Amnistía Internacional Uruguay

RESUMEN

La gestión de la emergencia sanitaria en materia de vacunación estuvo signada por un inicio tardío, pero con un ritmo constante, alcanzando a una amplia proporción de la población. Los primeros meses del 2021 fueron los más críticos en términos epidemiológicos. Uruguay estuvo casi medio año en la zona roja según el Índice de Harvard[1] y casi tres meses en el primer lugar en el subcontinente en materia de nuevos contagios diarios.

El cierre de actividades por ciertos períodos generó una crisis económica y social profunda de la que Uruguay aún no se ha recuperado completamente. Si bien las cifras de pobreza vienen reduciéndose, el salario real se vio afectado y la recuperación del empleo está siendo lenta.

A pesar de los múltiples desafíos que se enfrentaron debido al contexto sanitario, se alcanzaron las firmas para someter a referéndum la nulidad de 135 artículos de la Ley de Urgente Consideración (N.° 19889). Dicho referéndum marcará uno de los eventos políticos más significativos del año.

Por otra parte, la agenda pública tuvo varios momentos de cuestionamientos a la libertad de prensa y dificultades en el acceso a la información pública. La Cámara de Diputados expresó su rechazo a una nota periodística publicada por un medio internacional, en la que se sugerían algunas dificultades en el cumplimiento al derecho de libertad de expresión en el país. En el mismo sentido, se incrementaron los casos de judicialización contra periodistas por parte de actores políticos. Google desindexó del motor de búsqueda dos artículos de un medio uruguayo por denuncias anónimas, los niveles de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública (Nº 18381) se redujeron y se instalaron cambios en esta ley de manera inconsulta, lo que se suma a la negativa por parte del gobierno de acceder a información estadística, así como información sobre los acuerdos con laboratorios.

Uruguay continúa en deuda con el sistema penitenciario. El número de personas privadas de su libertad sigue creciendo a un ritmo acelerado. El país se mantiene primero en América del Sur y en el puesto 14 del mundo en cantidad de presos por cada cien mil habitantes. Particularmente, en 2021 se observó un mayor incremento de la población femenina privada de libertad asociada al microtráfico de estupefacientes y hubo un aumento sustantivo de las muertes bajo custodia, sea por causas naturales o violentas.

A pesar de la histórica deuda del Estado con la justicia, la verdad y la reparación de los crímenes de derecho internacional y violaciones de derechos humanos del pasado reciente, la justicia uruguaya culminó varios procesos en curso, alcanzando la cifra de un total de 17 militares, exmilitares y expolicías sentenciados por tales delitos. Como contracara, no se obtuvieron avances en nuevos hallazgos de evidencia, ni restos de personas desaparecidas.

El Parlamento inició el debate sobre un proyecto de ley sobre Régimen de Prisión Domiciliaria, que propone que se otorgue esta pena para los imputados o condenados mayores de 65 años, y entre los beneficiarios se encuentran más de 20 presos juzgados por crímenes de derecho internacional perpetrados en el pasado reciente.

Por otra parte, el embarazo en niñas menores de 15 años sigue siendo una problemática estructural e invisibilizada en Uruguay. Según datos del Ministerio de Salud Pública (MSP), en 2020 fueron 60 las niñas menores de 15 años que fueron madres y 47 las que accedieron a procedimientos de IVE (interrupción voluntaria del embarazo). Existe un vínculo muy estrecho entre los embarazos en menores de 15 años y la maternidad temprana en relación con la violencia sexual y el maltrato infantil.

En un año de escalada de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, las organizaciones sociales denunciaron retrocesos y omisiones de las autoridades en términos de prevención y atención de esta población, faltando a lo establecido por la Ley Nº 19580 sobre Violencia de Género. Según datos del Observatorio contra la Violencia Basada en Género y Acceso a la Justicia, hubo 30 femicidios en 2021, 9 más que en 2020.

La pandemia ha expuesto problemas estructurales que enfrenta el país en torno a la salud mental. El aislamiento social motivó un intenso debate sobre las herramientas existentes, las que hacen falta y las perspectivas sobre las que debe abordarse esta problemática en Uruguay. El país tiene una de las más altas tasas de suicidio del continente y, a pesar de que se mantuvo estable durante 2020, especialistas estiman un aumento de entre 18 % y 23 % para el primer semestre del 2021.

Por un lado, Uruguay continúa cumpliendo un rol importante en ámbitos multilaterales de derechos humanos como fueron los posicionamientos frente a las resoluciones relativas a derechos ambientales y lo mismo sucedió con las permanentes denuncias sobre la crisis humanitaria en varios países. Sin embargo, el país no apoyó resoluciones clave sobre conflictos armados, así como actos de discriminación, racismo y xenofobia, exigiendo la rendición de cuentas a los responsables.

---

1 Indicador desarrollado por Global Health Institute de Harvard, que calcula la incidencia de la enfermedad por 100.000 habitantes en base al promedio de casos de los últimos siete días y los grafica en cuatro colores.

CONTEXTO

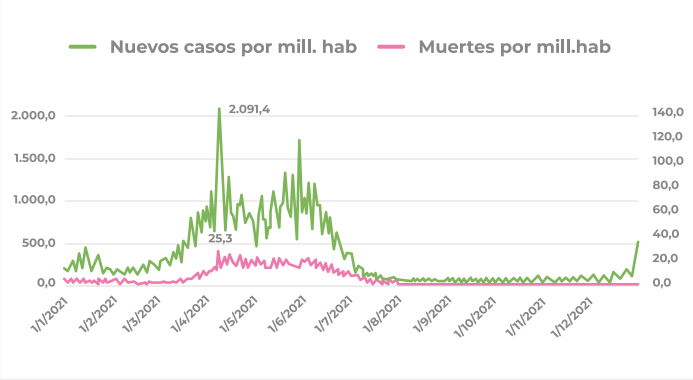
Vacunación y gestión de la pandemia por la COVID-19

Los primeros meses del 2021 fueron los más críticos en términos epidemiológicos, en los que se experimentó un ascenso exponencial de contagios y muertes, la pérdida del hilo epidemiológico y una continua amenaza de colapso en los distintos niveles del sistema de salud.

Según los datos preliminares del Departamento de Estadísticas Vitales del Ministerio de Salud Pública, en el primer semestre del 2021 fallecieron un total de 22.324 personas. Este valor supera la cantidad de fallecimientos anuales de los últimos 5 años, en un 32 %.[2] Del total de fallecimientos en este primer trimestre, 22,4 % correspondieron a fallecimientos por la COVID-19 (4.940 fallecimientos), desplazando a las enfermedades cardiovasculares (4.429) y muertes por cáncer (4.149) del primer y segundo lugar respectivamente.[3]

Al 31 de diciembre del 2021, Uruguay ocupaba el tercer puesto en América del Sur con la mayor cantidad de contagios diarios por millón de habitantes (495), después de Argentina (1.045) y Bolivia (674).[4]

Gráfico: Evolución de nuevos contagios diarios y nuevas muertes diarias por millón de habitantes en Uruguay (2021)



Fuente: Datos extraídos de Our World in data

El 1º de marzo comenzó a vacunarse a la población priorizada. Las características demográficas y territoriales del país, la alta adhesión voluntaria al plan de vacunación por parte de la población, la información de calidad brindada por grupos académicos y la capacidad del sistema de salud para gestionar la vacunación, puso rápidamente a Uruguay a la vanguardia en cantidad de población vacunada.[5]

Al finalizar el año, el 78 % de la población tenía una dosis, el 74 % dos dosis y el 44 % había recibido la tercera dosis de refuerzo.[6]

Desigualdades socioeconómicas

El cierre de actividades durante ciertos períodos debido a la pandemia por la COVID-19, generó una crisis económica y social profunda de la cual Uruguay aún no se ha podido recuperar completamente.[7] [8] Si bien las cifras de pobreza vienen mejorando, el salario real se vio afectado y la recuperación del empleo está siendo lenta.

La contracción económica y la dirección de la política económica redundaron en una fuerte caída del salario real. El poder de compra de los hogares se redujo en 2021 por segundo año consecutivo. En el año 2020 el salario real medio registró una caída de 1,5 % y en 2021 de 1,56 %, lo que confirma la caída del poder de compra durante dos años consecutivos. Esto se produce a partir de que se define un aumento de los precios mayor al incremento de los salarios públicos y privados.[9]

No toda la población se vio afectada por igual. Las mujeres y las personas jóvenes, quienes históricamente presentan peores indicadores en relación con el trabajo, fueron los sectores más afectados durante la pandemia. Para las personas mayores de 25 años el impacto es

---

2 Ministerio de Salud Pública - Primer semestre 2021 - *Cifras preliminares de mortalidad según causa de muerte.* Disponible en: https://bit.ly/3ucWF6i

3 Diario *La Diaria* (12/08/21) *"22.4% de las muertes del primer semestre del año fueron causadas por el coronavirus."* Disponible en: https://bit.ly/3o5y7sd

4 Our World in Data (2021) Datos extraídos disponibles en: https://bit.ly/32B1dYU

5 Organización Panamericana de la Salud (s/f) "A un ritmo acelerado y constante, Uruguay se inmuniza contra la COVID-19." Disponible en: https://bit.ly/35i8bDI

6 MSP – Monitor de Datos de Vacunación Covid-19. Disponible en: https://bit.ly/3sbeDVB

7 Universidad de la República (19/11/2021) "Investigadores dialogaron sobre impactos sociales y económicos del COVID-19." Disponible en: https://bit.ly/3vMeXwn

8 CEPAL (2020) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe: Uruguay.* Disponible en: https://bit.ly/3sxLIuU

9 Montevideo Portal (24/08/2021) "Mieres: habrá pérdida de salario real, pero se "compensará" en el transcurso del período." Disponible en: https://bit.ly/3HmGB65

menos intenso y la recuperación es clara, pero para las personas más jóvenes la caída del empleo es más profunda y la recuperación se quedó estancada.[10]

Como resultado de la recuperación del 2021, se han podido revertir parcialmente los resultados en materia de pobreza. En 2020 se había registrado un aumento de unas 100.000 personas en situación de pobreza, siendo niños y niñas quienes fueron más afectados. Sin embargo, datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) del primer semestre del 2021 muestran una reducción en unos 50.000 pobres (pasando de 11,4 % el año pasado a 10,2 %).[11]

Referéndum de la Ley de Urgente Consideración

La aprobación de la Ley Nº 19.889 de Urgente Consideración (LUC) el 8 de julio del 2020, introdujo múltiples cambios normativos importantes en temas de interés para la ciudadanía. Amnistía Internacional (así como otras organizaciones de derechos humanos a nivel nacional e internacional), expresó su preocupación tanto por la forma en la que se discutió y aprobó esta ley, así como también por los amplios contenidos y el impacto de estos en distintas dimensiones de los derechos humanos, en particular los referidos a la seguridad pública, sistema penitenciario y libertad de expresión.[12] Al mismo tiempo la discusión y aprobación de la LUC movilizó a distintos sectores sociales a promover una campaña de recolección de firmas con el fin de lograr un referéndum para la anulación de 135 de sus artículos.

La recolección de firmas estuvo impulsada por distintas organizaciones sociales y políticas y, finalmente, en julio de 2021 se alcanzaron las firmas necesarias para un referéndum: 763.443 firmas recolectadas, que más tarde se contabilizarían por la Corte Electoral, fijándose el 27 de marzo de 2022 para la instancia electoral.[13]

---

10 Diario La Diaria (08/10/2021) *69% de los jóvenes tiene "salarios sumergidos" de menos de 25.000 pesos* Disponible en: https://bit.ly/3H7pHIp

11 Portal 180 (07/12/2021) *Importante baja de la pobreza que se mantiene superior a los indicadores prepandemia.* Disponible en: https://bit.ly/3KHh89g

12 Amnistía Internacional Uruguay (2020). *Posicionamiento por Ley de Urgente Consideración.* Disponible en: https://bit.ly/3szZB9i

13 Diario *El País* (08/12/2021) "Se alcanzaron firmas necesarias para poner en marcha el referéndum contra la LUC." Disponible en: https://bit.ly/35jfRFa

LIBERTAD DE **EXPRESIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

Esta agenda en 2021 fue destacada por controversias en torno a la libertad de prensa y obstáculos en el acceso a la información pública. La Cámara de Diputados respondió a una nota periodística, se incrementó la judicialización contra periodistas por parte de actores políticos, Google desindexó dos artículos de un medio uruguayo, las cifras de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública se redujeron y se instalaron cambios en esta ley de manera inconsulta, lo que se suma a la negativa por parte del gobierno de acceso a información pública.

Libertad de prensa

En mayo fue publicada una nueva edición del Informe de Amenazas a la Libertad de Expresión que anualmente elabora el Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CaInfo). En este informe se manifestó la preocupación por el aumento de juicios penales a periodistas y su potencial impacto sobre la libertad de expresión. Se entiende que estas acciones afectan el derecho de los periodistas y generan un ambiente de hostigamiento utilizando el sistema judicial. Son ocho los casos registrados en 2021, contra tres en 2020, lo que representa un aumento muy importante en un año. A partir de este informe, Deutsche Welle elaboró un material periodístico en el que se presentaba la situación de la libertad de expresión en Uruguay que suscitó el enfático rechazo por parte de la Cámara de Diputados.[14]

En diciembre, se denunció el retiro de los resultados de búsqueda de Google de dos investigaciones publicadas por el medio digital uruguayo Sudestada, sin garantías de una defensa previa, apelación y debido proceso. Se trata de dos reclamos activados con fundamentos diferentes: una de las investigaciones periodísticas es desindexada por presunta violación de los derechos de autor de acuerdo con la legislación de Estados Unidos (La Ley sobre Derechos de Autor en el Milenio Digital DMCA) y la otra nota se desindexa del motor de búsqueda por una presunta violación del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea (GDPR). Esta situación motivó una declaración de apoyo de parte de varias organizaciones de la sociedad civil nucleadas en la Red de Gobierno Abierto[15] y todavía se encuentra el proceso judicial en marcha iniciado por las víctimas.

Transparencia, acceso y uso de la información

Según el informe 2020-2021 sobre el Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAeL)[16], elaborado por CaInfo y Universidad Católica del Uruguay, se constató que el 57 % de los organismos públicos no cumplió con la Ley de Acceso a la Información Pública. El cumplimiento general es de 36.3 % de las obligaciones de transparencia activa que plantea el ITAeL, lo que representa una caída de 19,64 puntos porcentuales respecto a los datos del informe anterior (56 %).

Además de los datos globales, en 2021 fueron negados pedidos de información solicitados por parte de varias organizaciones y periodistas para conocer el contenido de los acuerdos con laboratorios por la vacuna contra la COVID-19.[17] Asimismo, desde Amnistía Internacional se detectaron barreras para el acceso a la información sobre nacimientos, embarazos e interrupciones voluntarias del embarazo. Las estadísticas vitales, publicadas anualmente por el Ministerio de Salud, son fundamentales para dar seguimiento a los embarazos infantiles y a otros temas vinculados al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. A los efectos de este informe, Amnistía Internacional Uruguay realizó varios pedidos de acceso a la información pública que fueron respondidos fuera del plazo previsto por la ley o con información incompleta. Las estadísticas vitales del 2020 no fueron publicadas hasta julio de 2021, y los datos de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) relativos a 2020 en agosto de 2021 aún no eran públicos, aunque sí fueron facilitados luego de reiterar los pedidos.

---

14 Montevideo Portal (10/06/2021) "Diputados votó resolución de "enfático rechazo" a informe de cadena alemana Deutsche Welle." Disponible en: https://bit.ly/3Cd3WVG

15 Red de Gobierno Abierto (s/f) *Organizaciones de la sociedad civil expresan su preocupación por el uso abusivo de los mecanismos de censura privada en plataformas digitales violentando la libertad de expresión de medios de prensa en Uruguay.* Disponible en: https://bit.ly/3pCky4e

16 Es un instrumento que mide la transparencia de los organismos públicos a través de sus páginas web. Incorpora indicadores asociados a la medición en el cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia activa previstas en la Ley N° 18381 y su decreto reglamentario, así como también indicadores que buscan medir la implementación de recursos para la interacción y participación de ciudadanos. Disponible en: https://bit.ly/3JU2evn

17 Semanario *Brecha* (05/03/2021) "Se paga en silencio." Disponible en: https://bit.ly/3pCky4e

El acceso a la información pública es un pilar de la transparencia y la rendición de cuentas. Las demoras en su publicación y las dificultades para acceder a ella repercuten negativamente en su uso, debilitan las instituciones y las políticas públicas, además de que generan alertas en la población y en distintas organizaciones que abogan por la transparencia y el derecho a la información.

Amnistía Internacional realizó cinco solicitudes de acceso a información pública, que no fueron respondidas dentro de los plazos establecidos por la ley o que no fueron respondidas satisfactoriamente. En este marco, se detectaron barreras para acceder a datos y estadísticas que miden los avances o retrocesos en materia de derechos sexuales y reproductivos que solían publicarse periódicamente. Se suma a esto la negativa de las autoridades a brindar acceso a los acuerdos con proveedores de vacunas contra la COVID-19.

Mientras que la oposición y las organizaciones de la sociedad civil se encuentran discutiendo una reforma de la Ley Nº 18381 de Acceso a la Información Pública con el objetivo de profundizar su alcance y modernizar el instrumento, la Ley de Rendición de Cuentas, ingresada al Parlamento por el Poder Ejecutivo, planteó algunas modificaciones. Esta propuesta de reforma fue criticada por la Red de Gobierno Abierto tanto por el contenido, por entender que ralentizaría procesos de acceso y dificultaría el acceder a cierta información, como por la forma, ya que ingresó de manera inconsulta cuando existen los espacios para considerarlo.[18]

En octubre se aprobó finalmente la Ley de Rendición de Cuentas, que contenía algunas modificaciones a la Ley de Acceso a la Información Pública. Esas modificaciones implican la no obligatoriedad de cumplir con los plazos establecidos por dicha ley cuando se trata de datos que se publican periódicamente; dificultando el acceso a la información en contextos en los que permanentemente se retrasa la publicación de los datos oficiales. Esto lesiona el espíritu global de la ley en la cual la ciudadanía tiene el derecho en cualquier momento de solicitar y recibir información pública.

---

18 Red de Gobierno Abierto (2021) *Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas introduce obstáculos al Acceso a la Información.* Disponible en: https://bit.ly/3g3PXre

PERSONAS **PRIVADAS DE LIBERTAD**

En 2021 Uruguay sigue en deuda con el sistema carcelario, lo que lo mantiene primero en América del Sur y 14 en el mundo en cantidad de presos por cada cien mil habitantes, profundizando algunas problemáticas y mostrando nuevos fenómenos que agravan el contexto. Particularmente este año se vio un mayor incremento de la población femenina y hubo un aumento sustantivo tanto de muertes violentas como naturales.

Condiciones de privación de libertad

Durante 2021 continuó creciendo la cantidad de personas en las cárceles. Según datos del Comisionado Parlamentario Penitenciario (CPP) al 31 de diciembre del 2021, la población privada de libertad creció un 6 % en los últimos 12 meses y se alcanzó una tasa de prisionización de 386/100.000 habitantes.[19] De esta forma, Uruguay se mantiene como el país de América del Sur con el mayor índice de prisionización, llegando a ocupar, además, el puesto 14 en el *ranking* mundial.[20]

Tabla de Ranking de índice de población privada de libertad en América del Sur.

Ranking	País	Índice de prisionización
1	Uruguay	386 (diciembre 2021)
2	Brasil	381 (diciembre 2020)
3	Perú	259 (octubre2021)

Fuente: elaboración propia en base a información de World Prision Brief y del CPP.

Tabla de Ranking de índice de prisionización mundial.

Ranking	País	Índice de prisionización
1	Estados Unidos	629 (diciembre 2019)
14	Uruguay	386
Total, de países: 223		

Fuente: elaboración propia en base a información de World Prision Brief y de CPP.

La densidad de población privada de libertad continúa con niveles críticos, aumentando un 15% en el último año; evidenciando casos graves de sobrepoblación. Por su parte, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en su informe del 2020[21] advierte que el panorama del sistema penitenciario continúa agravándose por la sobrepoblación, lo que termina repercutiendo en las condiciones de reclusión. En términos de salud y alimentación, da cuenta de algunas fallas con relación a la accesibilidad y coordinación de consultas médicas, además de documentar limitaciones en el abordaje del consumo problemático de drogas y de la ausencia de equipos de salud mental. Se documentaron fallas con relación a la accesibilidad y coordinación de consultas médicas, limitaciones para el abordaje de consumo problemático de drogas y ausencia de equipos de salud mental.

En suma, el crecimiento de la población privada de libertad y la incapacidad del sistema de alojar a toda la población pone en un mayor riesgo la garantía de derechos, perjudicando la capacidad del sistema de generar una debida rehabilitación.

Mujeres privadas de libertad

Cuando se consideran los datos diferenciados por sexo, la población de mujeres privadas de libertad tuvo un aumento alarmante del 26 % en los últimos 12 meses, en contraposición con la población masculina que creció en menor medida (9 %).[22] Este fenómeno en la población privada de libertad femenina se venía percibiendo en los últimos años, sin embargo, el crecimiento se aceleró en los últimos meses. Este aumento se vio especialmente motivado por el incremento de penas asociadas al delito de estupefacientes, que impactó en mujeres y los niños, niñas y adolescentes a su cargo.[23]

---

19 Datos aportados en base a una solicitud de acceso a la información pública por el Comisionado Parlamentario Penitenciario en base a datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, 2021.

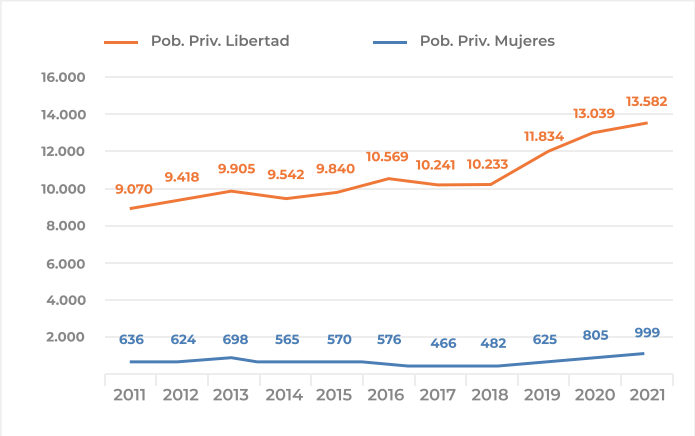
20 World Prision Brief, (Datos actualizados a marzo 2021) Prison Studies. Disponible en: https://bit.ly/3KMIhrw

21 INDDHH – MNP (25/06/2021) *Informe Anual del MNP Uruguay 2020* Disponible en: https://bit.ly/3HSLkwq

22 Comisionado Parlamentario Penitenciario (27/10/2021) *Informe Especial sobre la pertinencia de la prisión domiciliaria asistida para madres con hijos.* Disponible en: https://bit.ly/3fZPkyX

23 En Perspectiva (07/09/2021) "Aumento de mujeres condenadas por microtráfico ha llevado a que más niños y adolescentes crezcan en contextos de reclusión y «de enorme vulnerabilidad»." Disponible en: https://bit.ly/3KhKcD9

Gráfico: Evolución anual de la población privada de libertad por sexo.



Fuente: Elaboración propia en base a informes 2020 y solicitud de acceso a la información 2021 del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

En general, no se cuenta con un sistema actualizado de información respecto de los distintos perfiles de personas privadas de libertad (perfil individual, delictivo, datos sobre las penas, trayectorias, contextos familiares y sociales, y capacidades de reinserción, entre otros). Esto dificulta enormemente la posibilidad de generación de planes y políticas sociales de reinserción, asistencia, rehabilitación y tratamiento que tengan en cuenta las particularidades de cada perfil poblacional, además de entorpecer una adecuada asignación de recursos.

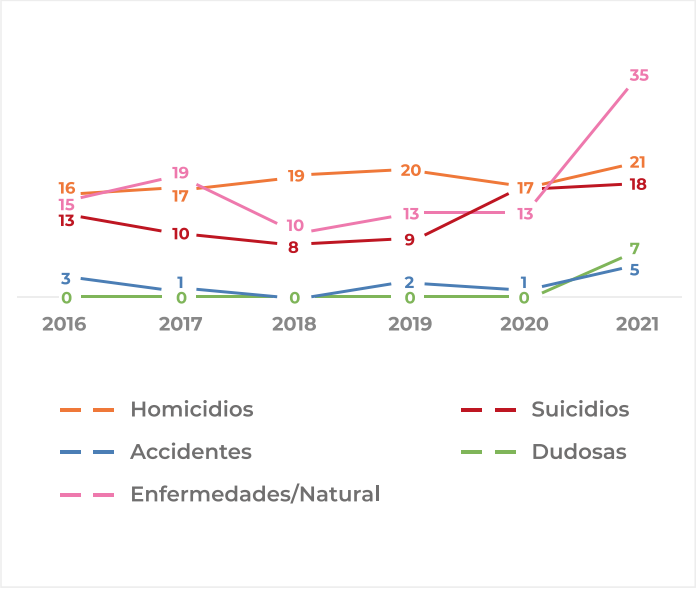
Según expresa el estudio realizado por el CPP a mujeres privadas de libertad con niños, niñas y adolescentes a cargo, la población se caracteriza por un bajo nivel de reincidencia, un nivel de conflictividad o presunta peligrosidad leve, aun así, pese a esto, la población tiene penas largas.[24]

Muertes de personas privadas de libertad

En 2021 se presenta el mayor registro de muertes en cárceles desde 2017, año en que comienza a contabilizarse este dato.[25] Al finalizar el año, el número de muertes bajo custodia ascendió 86, casi duplica al año anterior y 2021 se posiciona como el año con mayor cantidad de muertes en custodia. Según estos últimos registros, existe un 79 % de aumento de las muertes en cárceles respecto al 2020.[26]

Lo más preocupante de estos números refiere al aumento exponencial de las muertes por causas naturales que crecen tres veces más en relación a las muertes ocurridas en el 2020, mientras que para las muertes violentas existe un aumento de 46 % respecto al año anterior. Las causas que dan fundamento a este crecimiento tienen que ver, por un lado, con un aumento del 24 % en homicidios dentro de las instituciones en comparación con el 2020. Por otro lado, refiere también a un aumento de causas dudosas (7 casos), las cuales, hasta el 2021, estaban siendo incluidas dentro de las causas accidentales por el CPP.

Gráfico: Evolución anual de muertes bajo custodia según causas de fallecimiento.



Fuente: Elaboración propia en base a informes 2020 y solicitud de acceso a la información 2021 del Comisionado Parlamentario Penitenciario.

24 Comisionado Parlamentario Penitenciario (27/10/2021) *Informe Especial sobre la pertinencia de la prisión domiciliaria asistida para madres con hijos.* Disponible en: https://bit.ly/3fZPkyX

25 Informe 2020 del Comisionado Parlamentario Penitenciario. Disponible en: https://bit.ly/3C4WqfL

26 Datos preliminares aportados en base a una solicitud de acceso a la información pública por el Comisionado Parlamentario Penitenciario en base a datos del Instituto Nacional de Rehabilitación, diciembre de 2021.

Según el informe del CPP, mientras que, en el 2020, una de cada cuatro muertes refería a causas patológicas o enfermedades, en lo que va del 2021, las muertes naturales ocupan un 41 % del total de las muertes bajo custodia. Este cambio en la relación de las muertes parece no verse motivado por la pandemia, ya que solamente tres de las muertes naturales fueron confirmadas como fallecimientos por la COVID-19.

Si bien la población privada de libertad aumentó en 2021, el crecimiento de las muertes supera los niveles de crecimiento de personas privadas de libertad.

IMPUNIDAD POR **CRÍMENES DEL PASADO RECIENTE**

La justicia uruguaya condenó a 17 militares, exmilitares y expolicías por crímenes del pasado reciente. Como contracara, no hubo ningún avance en materia de hallazgo de nueva evidencia, ni restos de personas desaparecidas.
El Parlamento comenzó a debatir un proyecto de ley sobre el Régimen de Prisión Domiciliaria para personas imputadas o condenadas mayores de 65 años. Entre los posibles beneficiarios de esta ley se encuentran más de 20 presos juzgados por crímenes de derecho internacional y violaciones de derechos humanos.

Avances en la justicia

La justicia uruguaya condenó a 17 militares, exmilitares y expolicías por abusos y crímenes de lesa humanidad durante el régimen militar de 1973-1985.

En marzo, se confirmó el procesamiento con prisión del integrante del "Escuadrón de la Muerte", Miguel Sofía, por el homicidio de Héctor Castagnetto, arrojado al mar en el año 1971.[27] En el correr del mismo mes, la justicia determinó el procesamiento con prisión de los militares Antranig Ohannessian y Jorge Silveira por los delitos de abuso de autoridad contra detenidos, privación de libertad, lesiones graves y atentado violento al pudor. Este procesamiento se produjo a partir de las denuncias realizadas por mujeres víctimas de violencia de género entre 1972 y 1983.[28]

En abril, la justicia dispuso el procesamiento con prisión efectiva de los militares José María Cabrera Rivas y Andrés Daniel Quintana García, por delitos de abuso de autoridad y privación de libertad en el Batallón de Ingenieros 2 de Florida, en 1972. Este fallo fue pronunciado por el tribunal de apelaciones tras la disposición del procesamiento sin prisión meses atrás.[29]

También, durante abril y luego de un complicado proceso de extradición y varias apelaciones, fue condenado Eduardo Ferro, coronel retirado, por homicidio muy especialmente agravado, privación de libertad y violencia privada, en particular por la desaparición de Oscar Tassino, en 1977.[30]

En el mes de junio, se dictaminó prisión para los militares retirados Mario Aguerrondo, Raúl Scioscia, Carlos Frachelle y Manuel Cola y a militares que actualmente cumplen condena: Jorge Silveira, Ernesto Ramas y José Nino Gavazzo. Los cargos por los que fue procesado el dictamen son privación de libertad y violencia privada contra 30 detenidos durante el gobierno militar en el centro clandestino conocido como 300 Carlos (avenida de las Instrucciones y camino Casavalle), que funcionó entre 1975 y 1977. En ese lugar fueron desaparecidos Eduardo Bleier, Fernando Miranda, Juan Manuel Brieba, Carlos Arévalo, Julio Correa, Otermín Montes de Oca, Julio Escudero y Elena Quinteros.[31]

Posteriormente, se procesó con prisión a militares retirados Pedro Enrique Buzó, Néstor Silvera y Antranig Ohannessian (procesado en este mismo año por otra causa) por el asesinato del militante Gerardo Alter en 1973.[32] Se suma al procesamiento de Gilberto Vázquez, Jorge Silveira y José Arab, que ya están privados de libertad, por el secuestro de Anatole y Victoria Julien.[33]

En julio, el Tribunal de Casación de la Suprema Corte italiana, que llevaba varios casos asociados al Plan Cóndor, confirmó las sentencias de prisión a perpetuidad para 14 militares y exmilitares por el asesinato y la desaparición forzada de 38 personas.[34]

---

27 Diario *La Diaria* (05/03/2021) "Tribunal de Apelaciones confirmó el procesamiento del empresario Miguel Sofía por el homicidio del militante tupamaro Héctor Castagnetto." Disponible en: https://bit.ly/3GbeEMN

28 Diario *La Diaria* (20/03/2021) "Procesan con prisión a los militares Ohannessian y Pajarito Silveira en el marco de la causa abierta por 28 expresas políticas." Disponible en: https://bit.ly/3H9nqfB

29 Diario *La Diaria* (19/04/2021) "Tribunal de Apelaciones dispuso prisión para militares José María Cabrera y Andrés Quintana por delitos de abuso de autoridad en dictadura." Disponible en: https://bit.ly/3g7tLw8

30 Diario *La Diaria* (29/03/2021) "Procesaron con prisión a Eduardo Ferro por la desaparición de Óscar Tassino." Disponible en: https://bit.ly/3o3jwgK

31 Diario *La Diaria* (03/06/2021) "Siete represores fueron procesados por torturas en el 300 Carlos." Disponible en: https://bit.ly/3IIL1nM

32 Diario *La Diaria* (11/06/2021) "Procesaron con prisión a tres militares por el asesinato de Gerardo Alter." Disponible en: https://bit.ly/3u5nrNW

33 Diario *La Diaria* (07/07/2021) "Los torturadores Gilberto Vázquez, Jorge Silveira y José Arab, que ya están presos, fueron procesados con prisión por el secuestro de Anatole y Victoria Julien." Disponible en: https://bit.ly/34cYhSK

34 Diario *La Diaria* (09/07/2021) "Fueron condenados a cadena perpetua 14 represores por el caso Plan Cóndor." Disponible en: https://bit.ly/32B3Tpq

En octubre, se procesó con prisión al capitán retirado Ramón Larrosa por los delitos de abuso de autoridad, lesiones graves y privación de libertad contra Hermes Pastorini en 1974.[35] Simultáneamente, era procesado el teniente Carlos Chajá Chaine por abuso de autoridad, lesiones y privación de libertad contra cuatro militantes del Partido Comunista del Uruguay (PCU) en febrero de 1976.[36]

Durante 2021 no se han registrado avances sustantivos en el descubrimiento o en hallazgos de personas desaparecidas y archivos. En mayo, el Ministerio de Defensa entregó una serie de archivos para su estudio, sin embargo, especialistas marcaron que no se encuentran elementos significativos que aporten a las investigaciones.[37]

Propuesta de prisión domiciliaria para procesados por crímenes de lesa humanidad.

En agosto, Cabildo Abierto, partido político fundado y liderado por Guido Manini Ríos (excomandante en jefe del Ejército Nacional; y que actualmente integra la coalición de gobierno, presentó un proyecto de ley sobre el Régimen de Prisión Domiciliaria) que propuso se otorgue esta pena para los imputados o condenados mayores de 65 años, para proteger su salud frente al impacto de la pandemia en la población privada de libertad y aliviar la sobrepoblación actual del sistema penitenciario.[38]

El Código de Proceso Penal ya prevé la posibilidad de prisión domiciliaria para los mayores de 70 años, siendo un recurso ya utilizado por la justicia para el 50 % de los procesados y condenados por delitos de lesa humanidad.[39] Por otro lado, según diversas estimaciones, el beneficio alcanzaría a casi dos centenares de personas, incluyendo más de 20 condenados por crímenes de lesa humanidad, que se encuentran cumpliendo pena en el centro penitenciario Domingo Arena, de los cuales un 80 % se encuentra recluido desde hace menos de 2 años.[40]

El proyecto de ley ha sido cuestionado por organizaciones, relatores especiales de la ONU y el Comisionado Parlamentario Penitenciario.[41] El 19 de noviembre la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) publicó una carta enviada al ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, *Obligaciones internacionales del Uruguay en materia de derechos humanos*.[42] Los estándares internacionales establecen límites al otorgamiento de amnistías en los casos de crímenes de lesa humanidad. La asociación Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos, en conjunto con otras organizaciones, llamó a una movilización en contra del proyecto.

Además, el proyecto presenta importantes debilidades técnicas: el argumento principal de la solicitud es por razones sanitarias, pero el pedido llega en un momento de relativo control de la pandemia; tampoco se establecen límites de tiempo de la prisión domiciliaria en caso de que las condiciones sanitarias mejoren y, por último, las condiciones actuales de estas personas no reflejan los problemas estructurales y graves de hacinamiento en el sistema penitenciario de Uruguay.

---

35 Diario *La Diaria* (06/10/2021) "Procesaron con prisión al capitán retirado Ramón Larrosa por torturas en el Batallón de Infantería N° 8 de Paysandú en 1974." Disponible en: https://bit.ly/3G9Ugf4

36 Diario *La Diaria* (06/10/2021) "Procesaron con prisión al teniente Carlos Chajá Chaine por torturas en Tacuarembó." Disponible en: https://bit.ly/3H7rYTX

37 Diario *La Diaria* (13/05/2021) "Perciballe dijo que no ha encontrado "elementos significativos" en los archivos militares que aporten a las investigaciones." Disponible en: https://bit.ly/3G5LMFU

38 Montevideo Portal (06/08/2021) "Cabildo Abierto ingresó proyecto de ley para dar prisión domiciliara a mayores de 65." Disponible en: https://bit.ly/3rXfXtH

39 Sitios de Memoria Uruguay (02/11/2021) Prisión efectiva para los criminales de lesa humanidad. Datos extraídos y disponibles en: https://bit.ly/3rSA78d

40 Diario *La Diaria* (28/10/2021) "Los represores presos en Domingo Arena que se beneficiarían del proyecto de Cabildo Abierto." Disponible en: https://bit.ly/3G6vvAr

41 *La Diaria* (24/11/2021)"Comisionado parlamentario rechazó proyecto de CA porque la "aplicación automática" de la prisión domiciliaria daría lugar a resultados "muy extraños e inquietantes"." Disponible en: https://bit.ly/3sIiZE0

42 INDDHH (19/11/2021) *NNUU advierte que proyecto para otorgar prisión domiciliaria a violadores de DDHH es contrario a normativa internacional.* Disponible en: https://bit.ly/33WvkuC

DESIGUALDADES DE GÉNERO

El embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años sigue siendo una problemática estructural e invisibilizada en Uruguay. Según datos del Ministerio de Salud Pública (MSP),[43] en 2020 fueron 60 las niñas menores de 15 años que fueron madres y 47 las que accedieron a procedimientos de IVE (interrupción voluntaria del embarazo).[44] Existe un vínculo muy estrecho entre los embarazos infantiles y la maternidad en relación con la violencia sexual y maltrato infantil.
La agenda de derechos sexuales y reproductivos, en lo referente a la salud, se ha visto perjudicada dada la concentración de los esfuerzos de este sistema en la prevención y tratamiento de contagios durante la pandemia de la COVID-19.[45] De esta manera, los avances sustantivos de los últimos años en esta materia se vieron afectados en términos de accesibilidad a métodos anticonceptivos y de protección (MAC&P), acceso a servicios de salud, educación y asistencia en otros servicios.
En un año de escalada de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, las organizaciones sociales denunciaron retrocesos y omisiones de las autoridades en términos de prevención y atención de esta población, faltando a lo establecido por la Ley Nº 19580 sobre violencia de género. Según datos del Ministerio del Interior, hasta el 31 de octubre de 2021, hubo 21 femicidios, 31 % más que en 2020.

Derechos sexuales y reproductivos: embarazo en menores de 15 años

Los embarazos en niñas y adolescentes menores de 15 años reflejan una realidad en la que los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes (NNA) son extremadamente vulnerados. Según datos del Ministerio de Salud Pública (MSP),[46] en 2020 fueron 60 las niñas menores de 15 años que fueron madres y 47 las que accedieron a procedimientos de IVE (interrupción voluntaria del embarazo).[47] Existe un vínculo muy estrecho entre los embarazos infantiles y la maternidad en relación con la violencia sexual y el maltrato infantil.

La captación temprana es uno de los mayores obstáculos para el abordaje del embarazo infantil: mientras que, del total de las personas gestantes, el 77 % acude a una primera consulta médica en el primer trimestre, en las niñas menores de 15 años apenas el 49 % tienen consulta en el primer trimestre del embarazo.

Los embarazos en niñas y adolescentes menores de 15 años son, en una amplia mayoría, no intencionales. Tres de cada cuatro expresaron que no se trataba de un embarazo intencional, siendo ésta la relación negativa más alta según tramos de edad.[48]

Existe un vínculo muy estrecho entre los embarazos infantiles y la maternidad en relación con al abuso sexual y maltrato infantil. En el 2020 el SIPIAV[49] (Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia) continúa mostrando la tendencia al aumento de detección de casos respecto a años anteriores, alcanzando un promedio de 13 intervenciones de situaciones de maltrato y abuso por día. Este aumento no habla de un aumento de casos necesariamente, sino que se traduce en la capacidad del sistema de captar, intervenir y registrar más casos. Este tipo de violencia hacia niños, niñas y adolescentes se percibe mayormente en niñas y adolescentes (tres de cada cuatro casos). Respecto a los agresores, resulta importante destacar que tres de cada cuatro casos se dan dentro del núcleo familiar o de convivencia.[50]

A esta situación, se le suman los obstáculos impulsados por la emergencia sanitaria que atravesó el país durante el 2021. A pesar de percibir un aumento en el uso de MAC&P por parte de las mujeres a lo largo del tiempo, la falta de difusión sobre el funcionamiento de los servicios durante la pandemia pudo suponer un obstáculo al

---

43 MSP (2020) *Estadísticas Vitales.* Disponibles en: https://bit.ly/2NP6a90
44 MSP (2021) Datos obtenidos a partir de solicitud de acceso a la información pública, solicitada por Amnistía Internacional Uruguay.
45 MYSU (16/08/2021) *Informe Anticonceptivos en cifras.* Disponible en: https://bit.ly/3s2dsGS
46 MSP (2020) *Estadísticas Vitales.* Disponibles en: https://bit.ly/2NP6a90
47 MSP (2021) Datos obtenidos a partir de solicitud de acceso a la información pública, solicitada por Amnistía Internacional Uruguay.
48 Amnistía Internacional Uruguay (2021) *Informe Niñas, No Madres: Unir las piezas de la violencia sexual.* Disponible en: https://bit.ly/3IhCMPI
49 SIPIAV (2021) *Informe de Gestión 2020.* Disponible en: https://bit.ly/38fA4tK
50 MSP (2021) Datos obtenidos a partir de solicitud de acceso a la información pública, solicitada por Amnistía Internacional Uruguay.

momento de acceso a consultas médicas y a los distintos métodos de anticoncepción.[51]

Otra causa de preocupación que surge del mismo estudio tiene que ver con las formas de acceso a los MAC&P. El estudio revela que la mayoría de las mujeres (56 %) opta por anticonceptivos orales, que obtiene en farmacias comerciales a costos más elevados que en el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS), lo que, según el reciente aumento de precios, resulta alarmante en términos de obstáculos al acceso de este método. Las principales razones por las que las mujeres optan por obtenerlas por fuera del sistema de salud tienen que ver con las dificultades de coordinación de consultas ginecológicas durante la pandemia y dificultad de acceso a una receta médica, o dificultades de acceso por stock o distribución de marcas y métodos en los prestadores de salud.

A poco de cumplir una década, la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), aprobada en octubre del 2012, han surgido algunas propuestas, declaraciones y otros hechos que amenazan con la obstaculización de su acceso y funcionamiento.

A pesar de los avances en términos de acceso al procedimiento de IVE, Uruguay se encuentra lejos en términos de asegurar la universalidad, la calidad de la atención, el acceso a la información y sistematización de la misma, además de su evaluación. Existen problemas en el funcionamiento del proceso de IVE que enmarca la ley y se han agudizado las barreras desde la declaración de la emergencia sanitaria.

Según el informe de Mujer y Salud Uruguay (MYSU)[52], que realiza un diagnóstico de los servicios de IVE en 2021, tanto usuarias como organizaciones sociales han declarado diversas irregularidades y demoras, a veces innecesarias, en los distintos niveles del proceso.

Sigue sin existir una campaña de comunicación para informar sobre los servicios de IVE por parte de los sistemas de salud. Además, se perciben dificultades en el relevamiento y sistematización de la información.

Otro aspecto por demás preocupante para las organizaciones sociales tiene que ver con declaraciones y propuestas realizadas por distintas autoridades públicas, vinculadas a modificaciones e inferencias en la implementación, que van en detrimento de las condiciones propuestas por la ley de IVE y la garantía hacia los derechos de las mujeres.[53]

Por otro lado, la "objeción de conciencia" continúa siendo una barrera para el acceso a este derecho en muchos puntos del país. La falta de información oficial acerca de la cantidad y distribución de médicos objetores a la implementación de IVE y las altas tasas de objeción, significan una limitación a su acceso. Según los últimos datos actualizados (2019) hay 31 % de servicios de los que no se cuentan con datos sobre los médicos objetores de conciencia. De los que sí se cuenta con la información, de un total de 81 servicios solo 35 tienen menos del 50 % de profesionales objetores.[54]

Violencia basada en género

El aumento de los femicidios y en el número de denuncias en relación con el año anterior, resulta alarmante en términos de la capacidad del sistema en responder a las situaciones de violencia contra las mujeres. Esta situación se ve agravada por la ausencia de presupuesto para la aplicación de la Ley de Violencia Basada en Género. En el 2021, según datos del Ministerio del Interior al mes de octubre, hubo 21 femicidios y, a diciembre, 36.565 denuncias por violencia doméstica y asociados.

Según los datos oficiales del Ministerio del Interior, las denuncias por violencia de género y delitos asociados aumentaron un 0,6 % respecto al 2020,[55] mientras que, con 21 feminicidios confirmados al 31 de octubre del 2021, se logra superar la cantidad de femicidios percibida en todo el 2020[56]. Tanto las ONG como las autoridades advertían de este aumento, a comienzos del segundo semestre, lo cual se explicaba por el aumento de tensiones y la creciente violencia en los hogares y la disminución de la capacidad de las mujeres de advertir sobre estas situaciones.[57] La reducción de los servicios presenciales de salud y educativos por evitar la movilidad y el número de contagios de COVID-19, reduce las posibilidades de denuncia fuera de los hogares o las capacidades de percepción de situaciones de violencia. Por su parte, el Observatorio contra la Violencia de Género y Acceso a

---

51 MYSU (16/08/2021) *Informe anticoncepción en cifras.* Disponible en: https://bit.ly/3s2dsGS

52 MYSU (28/09/2021) *Informe Aborto en cifras.* Disponible en: https://bit.ly/34iuFDK

53 Diario *La Diaria* (03/11/2021) " "La IVE se defiende": feministas autoconvocadas alertan sobre acciones que podrían obstaculizar el acceso al aborto." Disponible en: https://bit.ly/3ABJexY

54 MYSU (19/10/2021) *Informe Objeción de Conciencia en cifras.* Disponible en: https://bit.ly/3o64IOu

55 Ministerio del Interior (18/01/2022) *Cifras de delitos 2021.* Disponible en: https://bit.ly/3tMVHMe

56 Diario *La Diaria* (21/01/2022) "Los femicidios de 2020 caso a caso." Disponible en: https://bit.ly/3I9hLG1

57 MYSU (19/10/2021) *Informe Objeción de Conciencia en cifras.* Disponible en: https://bit.ly/3o64IOu

la Justicia contabiliza un total 30 femicidios en todo el 2021[58], y volviendo a cifras similares a las de 2018 y 2019, siendo este último el año en que fue declarada la emergencia nacional.

A lo largo del año, distintas organizaciones han denunciado tanto omisiones como retrocesos en la lucha contra violencia de género y en detrimento de la ley 19580. El camino hacia la instalación de los tres juzgados especializados en violencia de género en el interior del país contemplados en el Presupuesto Nacional ha sido crítico. Según informó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) espera que estén los tres en funcionamiento para el primer semestre del 2022, de los cuales dos ya tienen firmados acuerdos.[59]

Por otro lado, según las organizaciones, existe una falta de subsidios de alquiler para mujeres, atendidas en los servicios Inmujeres y en las Comuna Mujer de la Intendencia de Montevideo, las cuales se encuentran en proceso de salida de situaciones de violencia de género. También se advierten cambios en el procesamiento de las denuncias en seccionales policiales por casos de violencia doméstica y de género que podría generar un subregistro. Para los casos en los cuales sea verificada la existencia de denuncias previas sobre el demandado se registrarían como ampliación de la denuncia anterior, y no sumaría a la cifra de denuncias.[60]

A pesar de estos obstáculos, Inmujeres apostó al aumento del alcance y la oferta de distintos servicios de atención a mujeres en situación de violencia. Por ejemplo, la ampliación del horario de la línea telefónica: 0800 4141 y el aumento de 560 horas en los 33 servicios de atención de la institución. En el total de los servicios de la institución, recibieron 24.975 consultas presenciales y telefónicas entre enero y setiembre del 2021, notando un incremento respecto del mismo período de 2020 (18.706 consultas).[61]

58 Femicidios Uy (2021) Datos extraídos y disponibles en: https://bit.ly/3uBBtot

59 Diario *La Diaria* (25/11/2021) "Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer: algunos avances, desafíos que persisten y nuevos retrocesos en Uruguay." Disponible en: https://bit.ly/3G4mQyn

60 Diario *El Observador* (24/09/2021) "Violencia de género: advierten que nueva guía repercutirá en contabilización de denuncias." Disponible en: https://bit.ly/3IFkwzN

61 Diario *La Diaria* (25/11/2021) "Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer: algunos avances, desafíos que persisten y nuevos retrocesos en Uruguay." Disponible en: https://bit.ly/3G4mQyn

Uso del tiempo, cuidados y corresponsabilidad

Las medidas de confinamiento para enfrentar la pandemia generaron impactos importantes en términos de cuidados, agravando las inequidades de género ya existentes en términos de distribución en materia de las tareas de cuidado.

En noviembre del 2015, Uruguay creó, mediante la Ley 19353, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados[62] (SNIC), con el objetivo de promover el desarrollo integral de la autonomía, atención y asistencia a personas en situación de dependencia, impulsando acciones y medidas orientadas al diseño de políticas públicas que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y mercado. Los cuidados son considerados un pilar de la matriz de protección social y un derecho universal, en especial para personas en situación de dependencia, determinando su nivel y calidad de vida.

La crisis sanitaria de la COVID-19 ha tenido un impacto profundo en las mujeres, el confinamiento agravó situaciones de violencia intrafamiliar, profundiza la precariedad de cuidadoras no remuneradas y trabajadoras sin protección social, entre otras problemáticas.[63]

A partir del Rastreador Global de Respuestas de Género desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se observa que en América Latina y el Caribe, casi la mitad de las medidas implementadas son sensibles al género. Para Uruguay, entre las medidas adoptadas se identifican 16 medidas sensibles al género, de las cuales 11 están asociadas al abordaje de la violencia basada en género y cinco medidas de seguridad económica. No se registra ninguna medida que aborde

62 IMPO (08/12/2015) Ley Nº 19.353: Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Disponible en: https://bit.ly/33WGwY7

63 PNUD & ONU Mujeres (28/09/2020) *Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19.* Disponible en: https://bit.ly/3IEG7Z6

los cuidados no remunerados ni el tiempo y condiciones laborales.[64]

En los hogares uruguayos, según la segunda Encuesta sobre Niñez, uso del tiempo y género en el marco de la emergencia sanitaria (ENUG), impulsada por ONU Mujeres, UNICEF y Opción Consultores,[65] la situación de emergencia sanitaria continúa generando brechas entre géneros en materia de cuidados. A pesar de que, durante el 2021, las medidas de restricción de la movilidad fueron en descenso con respecto al año anterior, continúan existiendo contextos que agudizan las desigualdades sobre la división sexual del trabajo.

En términos de apoyo a la educación, tanto para niños y niñas como en el caso de los adolescentes, la principal persona que apoya en las tareas escolares o del liceo es la madre. Ella es considerada el principal referente del hogar en esta tarea, duplicando la presencia de hogares que consideran a los padres, y destinando aproximadamente un cuarto más de su tiempo que sus pares masculinos.

Las cargas de trabajo no remunerado se vieron fuertemente impactadas desde la declaración de la emergencia sanitaria y han variado a lo largo de ella. Mientras que para ambos géneros aumentó la cantidad de horas diarias dentro de los hogares, esta carga se encuentra mayormente recostada sobre las mujeres (que aumentan 1,2 horas diarias en 2020 en relación a períodos prepandemia, mientras que los hombres, aumentan 0,7 horas diarias en promedio). Sin embargo, los resultados muestran una reducción en la brecha cuando se observan los datos del 2021: las mujeres reducen sus horas diarias 0,7 sus horas diarias, mientras que los hombres permanecen en el mismo promedio que el de 2020.

Según la ENUG, una de cada tres mujeres que realizó cambios en sus contextos laborales considera que lo hizo por labores de cuidados o domésticos, mientras que, para el caso de los hombres, es uno de cada seis. Por otro lado, casi una de cada cinco personas que declaró dedicarse a tareas del hogar las considera un obstáculo para trabajar o buscar trabajo. La gran mayoría de estas personas son mujeres.

---

64 PNUD & ONU Mujeres (28/09/2020) *Rastreador Global de Respuestas de Género a la COVID-19.* Disponible en: https://bit.ly/3IEG7Z6

65 ONU Mujeres, UNICEF, Opción Consultores (2021) *Segunda Encuesta sobre Niñez, Uso del tiempo y Género en el marco de la emergencia sanitaria.* Disponible en: https://uni.cf/34ixuVm

SALUD **MENTAL**

La pandemia ha expuesto, con mayor claridad, los problemas estructurales que enfrenta el país en torno a la salud mental. El distanciamiento y aislamiento motivaron un intenso debate sobre las herramientas existentes, las que hacen falta y las perspectivas sobre las cuales abordar esta problemática en Uruguay. El país tiene una de las tasas más altas de suicidio del continente. A pesar de que se mantuvo estable durante 2020, especialistas estiman un aumento de entre 18 % y 23 % para el primer semestre del 2021.[66]

Luego de la aprobación de la Ley Nº 19529 de Salud Mental en 2017 se observan escasos avances en su implementación. Cierre de los centros asilares y monovalentes, mayor presupuesto, fortalecimiento de redes comunitarias, internación de pacientes en salas generales y no "psiquiátricas" y la implementación de un abordaje integral para casos de consumo problemático de drogas son las principales demandas en torno a la mejora de las políticas de atención en salud mental. Paralelamente, los sistemas de información se encuentran insuficientemente integrados y articulados, y la investigación en la temática es escasa.[67]

Los datos sobre suicidio en 2020 no muestran un aumento sustantivo, sin embargo, el suicidio entre la población adolescente aumentó un 45 % llegando casi a duplicar la cantidad de suicidios en 2019: 29 vs. 42 en 2020.[68]

Uruguay se sitúa en los tres primeros lugares de América Latina con una tasa de suicidios 20.6 por cada 100.000 habitantes. Siendo el promedio mundial de 10 suicidios cada 100.000, se considera esta como "la otra pandemia"[69] en el país. Es un fenómeno que, en general, predomina en una población masculina. El 2020, en Uruguay, implicó la continuación de una tendencia al aumento de tasas de suicidios de hombres que se viene dando casi ininterrumpidamente desde 2013, alcanzando niveles históricos: 33,9 por cada 100.000 habitantes. En el caso de las mujeres la tasa desciende de 8,21 en 2019 a 7,5 en 2020.[70]

El Grupo de Comprensión y Prevención de conducta suicida del Uruguay, de la Universidad de la República, estima que durante el primer semestre del 2021 hubo un incremento de entre 18 % y 23 % de suicidios. Este patrón de estabilización de la tasa en los momentos más álgidos de confinamiento y reducción de la movilidad durante la pandemia, seguida de un "efecto rebote" al volver a niveles controlados de contagios, ya ha sido establecido por estudios internacionales.[71]

---

66 Diario *El País* (05/09/2021) "Alarma por aumento de suicidios en Uruguay; departamentos piden ayuda al MSP." Disponible en: https://bit.ly/3g2Oph8

67 Ministerio de Salud Pública (26/02/2020) *Plan Nacional de Salud Mental 2020-2027*. Disponible en: https://bit.ly/3hwAcd1

68 Diario *El País* (16/07/2021) "Suicidio adolescente tuvo un aumento de 45% en 2020." Disponible en: https://bit.ly/3K6drZy

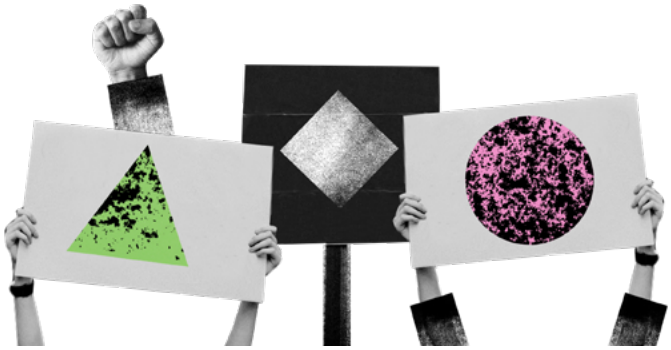
69 Portal 180 (16/07/2021) " "La otra pandemia": suicidio entre adolescentes aumentó 45% en 2020 en Uruguay." Disponible en: https://bit.ly/3G5OY4m

70 MSP (17/07/2021) Presentación de datos 2020 por el Día Nacional de Prevención del Suicidio. Disponible en: https://bit.ly/35vi14L

71 Diario *El País* (05/09/2021) "Alarma por aumento de suicidios en Uruguay; departamentos piden ayuda al MSP." Disponible en: https://bit.ly/3g2Oph8

EL ROL DE URUGUAY EN LOS **ÁMBITOS MULTILATERALES DE DERECHOS HUMANOS**

Uruguay continúa cumpliendo un rol importante en ámbitos globales de derechos humanos, como fueron los posicionamientos frente a las resoluciones sobre derechos ambientales y las permanentes denuncias sobre la crisis humanitaria en varios países.
Sin embargo, las autoridades no apoyaron resoluciones clave sobre conflictos armados graves, así como también de actos de discriminación, racismo y xenofobia, exigiendo la rendición de cuentas a los responsables.



Durante 2021 se retomó el trabajo presencial en los ámbitos multilaterales clave en materia de derechos humanos, lo que permitió volver a la dinámica de negociación de las resoluciones y declaraciones que se aprueban en las distintas organizaciones intergubernamentales.

La agenda de estos espacios estuvo, sin duda, signada por la salida de la pandemia de la COVID-19, el acceso universal a las vacunas y las medidas que los gobiernos están tomando para promover sociedades resilientes cuyos derechos humanos sean defendidos y protegidos; el resurgimiento de las crisis en Afganistán, Sudán del Sur y Nicaragua y el avance en el reconocimiento global de la necesidad de tomar acciones que protejan el medio ambiente ante las consecuencias del cambio climático en el mundo.

En este marco, Uruguay, ejerció su segundo y último año de membresía en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, teniendo una actuación destacada en las negociaciones que llevó a que este organismo aprobara la resolución que reconoce el derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sustentable. La aprobación de esta resolución significó un hito al reconocer un nuevo derecho humano que manifiesta el entendimiento de la afectación que las personas están teniendo debido a las consecuencias que está generando el cambio climático en el mundo.

Uruguay continuó con su posicionamiento de denuncia frente a las situaciones de crisis sociales y humanitarias en Nicaragua, Cuba, Venezuela y Afganistán, generando un cambio es su política de Estado de no votar afirmativamente resoluciones sobre situaciones de países a menos que se encuentren en una situación de extrema emergencia humanitaria, tal como sucedió con Afganistán.

En el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG), específicamente en lo que refiere al trabajo en la Tercera Comisión, Uruguay presentó la resolución sobre promoción y protección de los derechos de la niñez, en representación del Grupo América Latina y el Caribe (GRULAC) y de la Unión Europea. En 2021, esta resolución tuvo como eje central los derechos de la niñez y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030. La promoción de iniciativas vinculadas a la protección de los derechos de la niñez es un posicionamiento histórico del país en la AGONU, que tuvo su continuidad en esta sesión.

Asimismo, durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP26), Uruguay manifestó fuertemente su preocupación ante la ausencia del enfoque de derechos humanos en el documento final de la Conferencia.

En el ámbito regional, específicamente de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (AGOEA), Uruguay nuevamente impulsó y presentó la resolución que recuerda a los Estados, el deber de promover y proteger los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, continuando con su posicionamiento histórico en esta materia y reconociendo el rol de las personas defensoras en las sociedades actuales.

No obstante, se observa con preocupación el voto del gobierno de Uruguay en el Consejo de Derechos Humanos, en contra de la creación de una comisión independiente que investigue presuntas violaciones a los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados (A/HRC/S-30/2). Esta votación negativa, supone un cambio respecto a sus posiciones en el Consejo, donde ha apoyado los procesos de rendición de cuentas ante posibles violaciones a los derechos humanos en conflictos armados.

A esta situación se sumó, en setiembre de 2021, la decisión del gobierno de no asistir a la celebración del vigésimo aniversario de la Cumbre de Durban contra la

discriminación, el racismo y la xenofobia, decisión que contradice lo actuado por Uruguay históricamente, en defensa de los resultados de esta cumbre y en la promoción de la protección de los colectivos que han sido víctimas de actos discriminatorios, racistas y xenófobos.

Ambos posicionamientos han generado cuestionamientos, desde la comunidad internacional, sobre el rumbo de la política exterior de Uruguay en materia de derechos humanos. Si bien el país tuvo actuaciones destacadas en determinadas discusiones y negociaciones, en otras en las que se esperaba su tradicional apoyo a las poblaciones afectadas por situaciones de crisis, el gobierno decidió manifestarse en contra de las posiciones que históricamente se habían establecido desde el Estado.

En este marco, será importante que Uruguay revea las posturas contradictorias manifestadas en los casos de la situación de los Territorios Palestinos Ocupados y de la Conferencia de Durban, manteniendo su histórico trabajo en apoyo a la protección de los derechos humanos de las personas que son víctimas tanto de conflictos armados graves, así como también de actos de discriminación, racismo y xenofobia, exigiendo la rendición de cuentas a los responsables.

CONC**LUSIONES**

Durante 2021 la agenda de derechos humanos estuvo fuertemente marcada por las consecuencias económicas, sanitarias y sociales de la pandemia de la COVID-19. Uruguay destacó en muertes y contagios durante gran parte del año, así como en un buen ritmo de vacunación. La agenda política, asociada al referéndum sobre 135 artículos de la LUC, se llevó toda la atención. La situación económica mejoró sus perspectivas hacia fin de año, pero se consolidó un segundo año consecutivo de caída del salario y las jubilaciones en términos reales. Por otra parte, asuntos históricos como la deuda por crímenes del pasado reciente y las condiciones del sistema carcelario, sumados a la violencia de género y la necesidad de pensar la salud mental como un asunto de derechos, completan una agenda de derechos humanos aún pendiente.

También, es preciso continuar la vigilancia al cumplimiento del derecho a la libertad de expresión en sus diversas formas motivado por situaciones producidas en 2021, como el aumento de procesos judiciales contra periodistas o la respuesta del Parlamento a un medio de prensa internacional. En el mismo sentido, los retrocesos sobre el derecho de acceso a la información y la transparencia exigen reforzar su vigilancia.

La crisis del sistema penitenciario uruguayo se ha agudizado, alcanzando cifras récord de prisionización, liderando *rankings* regionales e internacionales, profundizando la problemática de sobrepoblación y alcanzando cifras récord en muertes bajo custodia, tanto naturales como violentas. La población femenina privada de libertad también se ha incrementado.

Las desigualdades basadas en género continúan siendo una deuda en Uruguay. El embarazo en niñas y adolescentes menores de 15 años continúa invisibilizado, las víctimas siguen sin contar con una reparación acorde y la principal herramienta de prevención, que es la educación sexual integral, no ha mostrado avances. Las cifras de femicidios aumentaron en relación con los años anteriores, del mismo modo que las denuncias por violencia doméstica.

Debates sobre salud mental, en particular sobre el suicidio, tomaron fuerza en 2021, mientras que la ley integral aprobada en 2017 aún no da pasos para su implementación. Como consecuencia de la pandemia, especialistas estiman un importante incremento en los suicidios con particular énfasis en varones y jóvenes.

Este informe presenta un estado de situación de algunos de los temas de derechos humanos más críticos del país en 2021. Se observan varios asuntos agudizados por las consecuencias de la pandemia, otros no priorizados y varias continuidades. Uruguay parece contar con varias fortalezas institucionales para la garantía y protección de los derechos humanos, pero es necesario que estas se traduzcan en políticas que mejoren las condiciones de vida de la población.

RECOMENDACIONES

Libertad de expresión y acceso a la información

Amnistía Internacional exhorta al Estado uruguayo a garantizar el ejercicio efectivo de la libertad de expresión sin discriminación, y a proteger a las personas contra las violaciones de este derecho por parte de cualquier entidad, incluidas las empresas tales como los proveedores de servicios de Internet y otros proveedores de infraestructura de comunicaciones.

Amnistía Internacional exige que toda regulación de los medios cumpla los tres requisitos relativos a las restricciones permisibles de fin legítimo, necesidad y proporcionalidad. Periodistas y blogueros pueden enfrentarse a riesgos especiales derivados de su trabajo; los Estados tienen la obligación de ejercer la diligencia debida para protegerlos de tales ataques, que no son solo un ataque contra sus vidas y su integridad física sino también una violación de su derecho y del derecho de otras personas a la libertad de expresión.

Amnistía Internacional insta a las autoridades uruguayas a establecer procedimientos para el acceso efectivo y oportuno de la misma, y de forma proactiva facilitar información de interés público. El derecho a buscar y recibir información incluye el derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos.

Condiciones de privación de libertad

Amnistía Internacional exhorta a las autoridades uruguayas a que tomen las medidas pertinentes que garanticen a las personas privadas de libertad el acceso a oportunidades de rehabilitación e integración, de conformidad con las recomendaciones formuladas por organizaciones nacionales e internacionales.

Impunidad por crímenes del pasado reciente

Amnistía Internacional exige, como cada año, que las autoridades 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. Asimismo, la organización recuerda al Estado uruguayo 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, en la que Uruguay es un Estado parte.

Desigualdades basadas en género

Amnistía Internacional exhorta a las autoridades uruguayas a no tomar medidas que repercutan en el legítimo derecho de las niñas, niños y adolescentes de acceder a una Educación Sexual Integral, e insta al Estado uruguayo a seguir tomando las medidas necesarias para eliminar el embarazo y la maternidad infantiles.

Amnistía Internacional realiza un nuevo llamamiento a las autoridades del país a garantizar la efectiva implementación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo en todo el país mediante la adecuada dotación de recursos materiales y humanos en todos los centros de salud del territorio uruguayo. En el marco del aumento de la violencia hacia las mujeres, Amnistía Internacional reitera nuevamente a las autoridades uruguayas y exige al Parlamento nacional 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 Nº 19580), especialmente en lo relativo a brindar asesoramiento, refugio y asistencia a las víctimas; así como investigar exhaustivamente la violencia basada en género contra las mujeres y niñas, y poner a disposición de la Justicia a los responsables.

Amnistía Internacional exhorta a las autoridades uruguayas a fortalecer el aparato institucional del sistema de cuidados buscando garantizar el desarrollo de una vida digna a personas en situación de dependencia, mejorando el acceso, la atención y los servicios según sus necesidades y capacidades.

Salud mental

Amnistía Internacional insiste en la necesidad del Estado de respetar los estándares internacionales de protección de los derechos de las personas en lo relativo a su salud mental; previendo la adecuada asignación de recursos para cumplir con el proceso de desinstitucionalización y la mejora de la calidad de la atención a personas que aún se encuentran en condiciones de encierro en instituciones asilares y monovalentes.

Si querés ser parte de la membresía de
Amnistía Internacional Uruguay
escribinos a oficina@amnistia.org.uy

© Amnistía Internacional Uruguay
AMR 52/5379/2022

www.amnistia.org.uy | amnistia.uruguay

AMNISTÍA INTERNACIONAL URUGUAY

INFORME ANUAL

Capítulo Uruguay

2021

URUGUAY

AMNISTÍA INTERNACIONAL