

**Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo**

**INFORME ANUAL
a la Asamblea General**

2021

Resumen ejecutivo

INDDHH

Consejo Directivo

Mariana Blengio Valdés, Mariana Mota Cutinella,
Juan Faroppa Fontana, María Josefina Plá Regules, Wilder Tayler Souto

Denuncias e Investigación

Natalia Castagnet Lacuesta, Heber Da Cunha Rodríguez,
Gianni Di Palma Borthagaray, Mariana Durán Costa,
Pablo Graña Alves, Nils Helander Capalbo, Andrea Mazzei Hernández,
Carlos Montesano Laprovitera, Luciana Oholeguy Jorajuria,
Martín Prats Croci, Oscar Rorra Rodríguez, Victoria Rossi Monesiglio,
Silvana Torres De León, Anabella Vázquez Morales

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Cecilia Alonso Bianco, Ariadna Cheroni Felitto, Álvaro Colistro Matonte,
Daniel Díaz Vanegas, María José Doyenart Ferreira,
Daniel Fessler Castro, Victoria Iglesias Salaverría, Laura Latorre Reolon,
Fernando Leguizamón Barrera, Ana Inés Machado Oviedo,
Ignacio Martínez Grille, Soledad Pérez Rodríguez,
Gianina Podestá Vallejo, Maritza Ramos Tort, Adriana Rodríguez Lotito,
Alicia Saura Uriarte, Marcela Velázquez Ramírez,
Carla Piccinino Gómez, Verónica Pereyra Rodríguez,
Martín Fernández Chiosoni

Descentralización

Alexandra Loitey Pereira, Rosana Medina Ciceri,
Adriana Quintero Scarón Salaverry, Mariana Risso Fernández,
Paulo Romero Montero, Carolina Patrón Fernández

Educación

Leticia Alcarraz Elordi, Gabriela Brunetto Fontán,
Claudia Kuzma Zabaleta, María Celia Robaina Sindín
Prácticas educativas: Julia López Saborido, Antonella Sorbara Marsella,
María Eugenia Barbot Zubieta, Cecilia Álvarez Pereyra, Stefany Melgar
Coronel, Sergio Fonseca Mendieta

Estudios

Manuela Abraham Mazzolenni, Magdalena Gutiérrez de la Peña,
Margarita Navarrete Gutiérrez
Prácticas educativas: Agustina de la Carrera Sosa, Silvana Albín López,
Abel Alex Pintos Guevara, María Belem Lucero Montaña

Salud Mental

Mónica Giordano Otero

Sitio de Memoria

Virginia Martínez Vargas

Comunicación y Relaciones Institucionales

Augusto De León Cardone, Mirtha Villa Pérez
Prácticas educativas: Clara Castagno Costa

Administración y Finanzas

Lorena Ferreira Martínez, Alejandra Musacchio Ares

Asesoría Jurídica

Diego Lamas García

Planificación y Monitoreo

Alicia La Buonora Capó

Tecnologías de la Información

Juan Carlos Luján Castillo, Germán Apellaniz Eira

Biblioteca

Adriana Normey Rico

Gestión Humana

Erika Giménez Delgado, María Rossi Cabrera

Secretaría del Consejo Directivo

Ana Laura Fernández Mourelle, Laura Lacabanne Bedat

Secretaría General

Diego Bentancor Porfirio, Virginia Romay Labandera

Consultor en Comunicación

Jorge Surraco Bernadet

Mantenimiento

Pablo González Suárez

Chofer

Martín Syrowicz Kweksilber

Corrección de estilo

María José Caramés, Alejandro Coto

Armado

Manosanta desarrollo editorial

ISBN VERSIÓN DIGITAL: 978-9915-9421-6-2

ISBN VERSIÓN IMPRESA: 978-9915-9421-5-5

Impresión

Manuel Carballa

Depósito legal: 379 761 / 2022

**Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo**

**INFORME ANUAL
a la Asamblea General**

2021

Resumen ejecutivo



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



Índice

PRÓLOGO7
1. GESTIÓN INSTITUCIONAL	9
1.1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo hoy	11
1.3. Cómo trabaja la INDDHH	14
1.4. La INDDHH en el año 2021	16
1.5. Eventos destacados.	17
1.6. Cooperación y alianzas institucionales	20
1.7. Aportes al debate nacional: informes, comparecencias al Parlamento y declaraciones sobre derechos humanos	22
1.8. Sitio de memoria en la ex sede del Servicio de Información de Defensa (SID)	23
1.9. Informes de los mandatos complementarios.	24
2. ESTUDIOS E INFORMES SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN URUGUAY	29
2.1. La INDDHH y el sistema universal e interamericano de derechos humanos	31
2.2. Mirador DESCA.	33
2.3. Observatorio Legislativo de Derechos Humanos.	34
2.4. Actividades de intercambio: Pasantías educativas sobre derechos humanos y ciencia política	37
2.5. Informes sobre la situación de los derechos humanos	37
2.6. Ciclo de debates sobre derechos humanos en contexto de pandemia.	38
2.7. Revisión de la categoría A	39
3. CONOCIMIENTO, RECEPCIÓN DE DENUNCIAS E INVESTIGACIÓN DE PRESUNTAS VULNERACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS	41
3.1. Introducción.	43
3.2. Denuncias y consultas recibidas	43
3.3. Resoluciones de la INDDHH.	44
4. PREVENCIÓN DE LA TORTURA. DEFENSA Y PROTECCIÓN EN SITUACIONES DE ENCIERRO	51
4.1. Presentación	53
4.2. Fortalecimiento del MNP	54
4.3. Monitoreo del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes	55
4.4. Monitoreo del sistema penal juvenil	56
4.5. Monitoreo de unidades policiales.	57
4.7. Monitoreo de instituciones psiquiátricas	60

5. EDUCACIÓN Y PROMOCIÓN EN DERECHOS HUMANOS	63
5.1. Introducción.	65
5.2. Promoción en derechos humanos.	67
5.3. Capacitación en derechos humanos	72
5.4. Coordinaciones institucionales	74
5.5. Actividades conjuntas con defensorías del pueblo de la región	75
6. LA INDDHH EN EL TERRITORIO	77
6.1. La descentralización como estrategia institucional	79
6.2. La estrategia desarrollada en los departamentos incorporados durante el 2021: Salto y Lavalleja	79
6.3. El vínculo con las organizaciones sociales en el territorio	81
6.4. Los discursos de derechos humanos de organizaciones sociales y prensa en el departamento de Tacuarembó	82
6.5. Incidencia temática: infancias y adolescencias en pueblos rurales.	84
6.6. Formación de recursos humanos y trabajo con indicadores DESCA.	85

Prólogo

El Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 68 de la ley 18446 presenta su informe anual 2021, dirigido a la Asamblea General, que abarca las actividades cumplidas entre el 1.º de enero y el 31 de diciembre de ese año.

El informe anual de la INDDHH es, esencialmente, un acto de rendición de cuentas, no solamente ante el Poder Legislativo, como expresa el mandato legal, sino ante toda la sociedad uruguaya. Rendición de cuentas, transparencia, diálogo constructivo, participación e intercambio respetuoso de ideas son parte del más firme cimiento de una sociedad democrática. Para todas las personas que habitan en el país es un derecho; para las autoridades y organismos públicos, un deber irrenunciable.

El momento en que este informe se presenta es especialmente particular, ya que el 22 de junio de 2022 se cumplen los primeros diez años del inicio de funciones de la INDDHH, con la toma de posesión de los cargos de quienes integraron su primer Consejo Directivo, designados por la Asamblea General.

Esta primera década fue de construcción institucional, aprendizajes, aciertos y errores y, fundamentalmente, de siembra para que los pilares de la INDDHH se mantengan firmes ahora y en el futuro, de forma tal de dar cumplimiento a su cometido primordial de defender, promover y proteger en toda su extensión «los derechos humanos reconocidos por la Constitución de la República y el derecho internacional».

Como en años anteriores, el Consejo Directivo desea expresar su reconocimiento a aquellas instituciones públicas que comprendieron el mandato de la INDDHH y colaboraron con el cumplimiento de sus cometidos y facultades. También desea reiterar el agradecimiento a las organizaciones de la sociedad civil que con su esfuerzo sostenido y enfrentando dificultades de todo tipo continúan con su compromiso con los derechos humanos.

Del mismo modo, agradece a los organismos de cooperación que colaboraron puntualmente en el cumplimiento de las actividades de la INDDHH, como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).

Finalmente, reitera la referencia permanente al trabajo de todas las personas que trabajan en la INDDHH, ya que su compromiso hace posible cumplir con nuestras responsabilidades como institución del Estado uruguayo.

Consejo Directivo

1. Gestión institucional

1.1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo hoy

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) es un organismo estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección de los derechos humanos. Su creación se caracterizó por un amplio consenso político y fue fruto de un largo proceso en el que participaron muchas personas, organizaciones sociales y la comunidad internacional.

Fue creada por la ley 18446 de 24 de diciembre de 2008 (ajustada posteriormente por las leyes 18806 y 19763) en cumplimiento de los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por resolución 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993. El primer Consejo Directivo de la INDDHH se instaló el 22 de junio de 2012, con lo que dio comienzo el ejercicio de sus funciones institucionales.

Naturaleza de las instituciones nacionales de derechos humanos: los Principios de París

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) son órganos autónomos destinados a ofrecer garantías para el goce efectivo de los derechos de todas las personas.

En 1991 tuvo lugar en París el primer taller internacional sobre instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. Su resultado emblemático fueron los Principios de París, un conjunto de lineamientos para el trabajo de las instituciones nacionales. Los Principios de París definen el rol, composición, estatus y funciones de las INDH. Les dan independencia, un amplio mandato de derechos humanos, presupuesto adecuado y una selección y otorgamiento de puestos inclusivo y transparente.

Desde la Conferencia Mundial de Viena en 1993, los Principios de París son ampliamente

aceptados como la prueba de la legitimidad y credibilidad de una institución. La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos reafirmaron en varias resoluciones la importancia de establecer y fortalecer INDH independientes y pluralistas compatibles con los Principios de París.

La Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés) se encarga, con el auspicio y cooperación del ACNUDH, de procesar las solicitudes de acreditación bajo los Principios de París.

GANHRI ha hecho la revisión de un total de 128 instituciones en el mundo. A diciembre de 2021, acreditó a 86 de ellas con la categoría A, porque cumplen plenamente con los Principios de París. Desde 2016, la INDDHH es una de ellas y en el año 2021 volvió a obtener esta calificación.¹

1 Véase <<https://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf>>.

La INDDHH es un organismo estatal de contralor con facultades y cometidos específicos, complementario de otros ya existentes, destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y a verificar que las leyes, las prácticas administrativas y las políticas públicas se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. Su dirección está a cargo de un Consejo Directivo de cinco miembros propuestos por organizaciones de la sociedad civil y parlamentarios. El Consejo Directivo es designado por la Asamblea General, permanece cinco años en funciones, tiene a su cargo la dirección y representación de la INDDHH y es presidido por uno de sus miembros, por períodos rotativos de un año.

El Consejo Directivo se reúne en régimen de sesiones ordinarias como mínimo en forma semanal o las veces que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones; sesiona con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y adopta decisiones con el voto de la mayoría de los miembros presentes, salvo en los casos en que la ley o la reglamentación exijan mayoría absoluta. El Consejo Directivo también está facultado para convocar a sesiones extraordinarias y públicas, denominadas Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, al menos una vez al año.

1.2. ¿Qué hace?

La INDDHH procura garantizar el pleno goce de los derechos humanos de todas las personas sometidas a la jurisdicción del Estado uruguayo. Para esto desarrolla un conjunto de actividades que se ordenan en cuatro grandes ejes. Estos están consagrados en el marco jurídico original y han sido ampliados y especificados por un conjunto de normativas que han encargado a la INDDHH nuevas competencias. A continuación, se presenta un somero repaso de los cuatro grandes ejes y de las otras competencias de la Institución.

El primer eje refiere a la inserción del país en la matriz internacional de instituciones, normas y actores clave en derechos humanos. Uruguay ha firmado y ratificado un conjunto de normas internacionales relativas a los derechos humanos. La INDDHH promueve la ratificación de convenciones de derechos humanos y cumple un rol fundamental al procurar que esos compromisos se incorporen y se ejecuten en la legislación y políticas nacionales. Para esto realiza estudios, informes y declaraciones que marcan los grados de alineamiento del país y sus normas y políticas con los referidos compromisos. En otros casos, hace recomendaciones en esta materia y procura incidir en la transformación y el ajuste de la legislación y las normas a dichas obligaciones internacionales.

El segundo eje refiere a la capacidad de investigación y monitoreo de las acciones u omisiones del Estado en materia de derechos humanos. La Institución tiene la potestad de realizar visitas y establecer sistemas de seguimiento en cualquier institución del Estado en donde los derechos humanos estén en juego. En particular, cuando se despliega como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), el monitoreo de los lugares de encierro implica un trabajo permanente de seguimiento en todo el territorio nacional.

Prevención de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura es una entidad de control, dotada de autonomía funcional, que opera dentro de la estructura de la INDDHH en virtud del artículo 83 de la ley 18446 (de creación de la INDDHH). El MNP fue creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos Cruels, Inhumanos o Degradantes ratificado por nuestro país por la ley 17914. Tiene como fin el prevenir prácticas de tortura u otras formas de maltrato

hacia las personas privadas de libertad. Su actuación preventiva consiste en realizar inspecciones regulares, no anunciadas, a centros de privación de libertad; formular recomendaciones a las instituciones del Estado para que propongan medidas tendientes a minimizar los riesgos de situaciones de maltrato y/o tortura, y brindar asesoramiento en cuanto a la legislación vigente o proyectos de ley tendientes a reducir los riesgos que conllevan las situaciones de encierro institucional.

En tercer lugar, la INDDHH cumple un rol clave al recibir denuncias sobre vulneración de derechos. Frente a estas denuncias, provee asesoramiento y apoyo a las personas o colectivos involucrados; investiga los hechos conforme a sus facultades legales; y realiza recomendaciones correctivas a los organismos estatales correspondientes.

Por último, la Institución cumple una función de promoción y educación en derechos humanos mediante actividades formativas, de divulgación y de debate a través del acompañamiento de los actores de la sociedad civil, del sistema político y de las instituciones del Estado en la promoción y educación en derechos humanos.

Debe destacarse que, en pos del cumplimiento de estas funciones, la INDDHH desarrolla acciones específicas en el territorio con el objetivo de difundir sus cometidos, recabar consultas y conocer las dificultades en el efectivo ejercicio de derechos de las poblaciones más alejadas de la capital del país donde está su sede.

Los cuatro ejes mencionados, que responden a funciones consagradas en el marco jurídico original,² se complementan y especifican con nuevas competencias legales provenientes de la Ley de Salud Mental, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente y la Ley de Búsqueda de las Personas Detenidas Desaparecidas.³

2 Ley 18446 de creación de la INDDHH, ley 18806 y ley 19763 de modificación de la ley de creación de la INDDHH.

3 Además de las competencias específicas que le confieren las cuatro leyes mencionadas, la Ley de Voto en el Exterior, la Ley Integral de Violencia de Género y La ley de Igualdad y No Discriminación entre Mujeres y Varones refieren a la INDDHH. La ley 19654 dispuso la creación

La ley 19307 de Servicios de Comunicación Audiovisual, artículo 85 literal F, le asigna a la INDDHH la competencia de «promover la educación de la ciudadanía para el ejercicio de la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información, favoreciendo la recepción crítica y el uso inteligente y creativo de los servicios de comunicación audiovisual».

Los artículos 40 y 46 de la ley 19529 de Salud Mental encomiendan a la Institución la defensa y promoción de los derechos allí reconocidos y —en coordinación con la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental— la difusión de las normas, derechos y dispositivos orientados a la protección de las personas con sufrimiento mental. El artículo 29 dispone que cuando la hospitalización, ya sea voluntaria o involuntaria, supere los 45 días corridos, el prestador de salud deberá notificar a la INDDHH. También establece que todas las internaciones dispuestas por orden judicial, así como las que corresponden a niños, niñas y adolescentes deberán notificarse a la INDDHH.

La INDDHH integra y preside la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria, creada por la ley 19641 con el cometido específico de declarar y crear sitios de memoria. El derecho de la sociedad de conocer lo ocurrido en el pasado dictatorial se concreta, entre otras formas, a través de la preservación de los espacios donde se produjeron graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado.

La ley 19822 encarga a la INDDHH la búsqueda de las personas detenidas desaparecidas en el marco de la actuación del Estado entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de junio de 1973, así como en el período del terrorismo de Estado, que se extendió del 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985. La búsqueda comprende tanto la investigación de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición como la ubicación de los restos. También se dispuso que los archivos y repositorios documentales existentes en la órbita del grupo de trabajo por Verdad y Justicia pasaran en su totalidad a la INDDHH.

1.3. Cómo trabaja la INDDHH

1.3.1. Plan estratégico 2019-2023

Para cumplir con sus cometidos, la INDDHH trabaja en función de un plan estratégico que constituye el mapa de ruta que esclarece el enfoque conceptual de la política y los objetivos y líneas de trabajo para los cinco años siguientes.

de una comisión honoraria para elaborar un informe sobre las alternativas jurídicas para instrumentar el voto de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior y estableció que fuera la INDDHH quien la presidiera. Por su parte, la ley 19580 dispone que el Consejo Nacional Consultivo por una Vida Libre de Violencia de Género hacia las Mujeres deberá elaborar un informe anual y enviarlo a la INDDHH y a la Asamblea General. Por último, la ley 19846 de Igualdad y No Discriminación entre Mujeres y Varones establece que la acción de amparo para la protección de la igualdad de género podrá ser promovida también por la INDDHH.

La formulación del plan tiene como referencias sustanciales los mandatos, competencias y facultades legales asignados a la INDDHH, los Principios de París y los acuerdos nacionales e internacionales que definen la agenda de derechos humanos.

El plan estratégico de la INDDHH 2019-2023 se estructura en cinco ejes:⁴

- I. Promoción y educación en derechos humanos.
- II. Exigibilidad de los derechos humanos
- III. Mecanismos de supervisión en derechos humanos.
- IV. Relacionamiento interinstitucional.
- V. Fortalecimiento institucional.

1.3.2. Áreas de trabajo

Para el cumplimiento de las tareas que la ley le confiere, y en consonancia con las prioridades establecidas por el plan estratégico, la INDDHH se estructura en las siguientes áreas de trabajo: Denuncias e investigación; Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; Educación; Estudios; Descentralización; Salud Mental; Comunicaciones y Relaciones Institucionales; Administración y Finanzas Asesoría Jurídica; Gestión Humana; Planificación y Monitoreo; Biblioteca; Apoyo Informático; y Sitio de Memoria.

Asimismo, para realizar abordajes temáticos específicos en materia de derechos humanos, la INDDHH cuenta con equipos de referencia temáticos (ERT). Los ERT, integrados por funcionariado de distintas áreas con experiencia o formación específica en cada tema, constituyen un recurso institucional para profundizar en el estudio de asuntos que involucran derechos vulnerados, investigar un caso, emitir una resolución o realizar un informe. Impulsan, además, actividades de promoción y educación en sus temáticas específicas. En 2021 funcionaron los siguientes equipos: Ambiente y Derechos Humanos; Comunicación Audiovisual; Derechos Humanos y Equidad Étnico Racial; Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas; Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; Derechos de las Personas con Discapacidad; Género y Derechos Humanos; Derecho a la Identidad; y Memoria.⁵

Además, en 2021 funcionaron tres grupos de trabajo interinstitucionales: Memoria y reparación de la comunidad afrouruguaya en tiempos de terrorismo de Estado; Discapacidad y educación inclusiva; Empresas transnacionales y derechos humanos.⁶

4 Véase el desarrollo completo de cada uno de los ejes en Plan Estratégico 2019-2023 en <www.inddhh.gub.uy>.

5 Véase en el informe completo los abordajes temáticos en que se presentan actividades seleccionadas llevadas adelante por los ERT.

6 Durante el período entre las asambleas nacionales, el Consejo Directivo puede convocar a expertos independientes, representantes de organizaciones sociales, de organismos o

1.4. La INDDHH en el año 2021

Las actividades del año 2021 —de las que este informe da cuenta— se enmarcaron en un contexto particular que comenzó en el año 2020. Este contexto está marcado por dos elementos ya señalados en el informe del año anterior: la emergencia sanitaria y la aparición de reacciones públicas adversas al accionar de la INDDHH. Adicionalmente, se destacan otros dos elementos que distinguen este año del anterior: la reacreditación ante la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y el trabajo sostenido a lo largo del año con la Oficina Regional para América del Sur de ACNUDH que son abordados en el capítulo 2 de este informe.

En lo referente a la emergencia sanitaria, al igual que en 2020, en 2021, el Consejo Directivo fue ajustando el régimen de funcionamiento a las eventualidades de la emergencia sanitaria y en consonancia con las recomendaciones del Ministerio de Salud Pública y la Oficina de Servicio Civil.

Por otro lado, como se señaló en el informe anual 2020, la aparición de ataques públicos a la INDDHH consistió en cuestionamientos a su imparcialidad e independencia, así como a su legitimidad y base legal.⁷ Estos cuestionamientos bajaron su intensidad en 2021 pero siguieron presentes.

A pesar de esto, la relación de la INDDHH con los órganos del Estado y sus dependencias se caracteriza por el profesionalismo y, muy frecuentemente, el intercambio fructífero. En setiembre de 2021, luego de asumir como presidente de la INDDHH, Juan Faroppa mantuvo varias entrevistas con altas autoridades del Poder Ejecutivo; legisladores/as y autoridades de todos los partidos con representación parlamentaria y con organizaciones sociales a los efectos de intercambiar sobre las acciones que realiza la INDDHH; analizar posibles líneas de coordinación y señalar que los ataques que recibe el organismo afectan a toda la institucionalidad democrática.

La INDDHH ha sostenido en 2020 y 2021 que las INDH son elementos clave de la democracia y una parte integral del Estado para asegurar la protección de los derechos humanos. Así lo entendió la totalidad del sistema político uruguayo cuando votó la creación y cometidos de la Institución. El debilitamiento de estas instituciones impacta sobre el sistema de protección de los derechos de la ciudadanía y afecta el cumplimiento de las obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos.

Por estas razones las reacciones al accionar de la Institución resultan preocupantes para la INDDHH y para todas las organizaciones sociales del país y las redes de instituciones del ámbito internacional que han manifestado su apoyo y condenado los ataques recibidos.

instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH para conformar grupos de trabajo (art. 66, ley 18446).

7 Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-anual-asamblea-general-2020>>.

Además de los apoyos recibidos en 2020, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos emitió en 2021 una declaración de defensa de las INDH que incluía a la de Uruguay. En esa declaración la Alta Comisionada reconoció que las INDH pueden suponer un reto para los gobiernos porque, según sus mandatos, tienen el deber de poner de manifiesto las lagunas en la protección de los derechos humanos, pero que, sin embargo, los gobiernos pueden beneficiarse de sus evaluaciones independientes para ayudar a resolver los problemas de derechos humanos.⁸

1.5. Eventos destacados

Ciclo «Derechos humanos en tiempos de pandemia»

27 de enero

La INDDHH, Naciones Unidas en Uruguay y la OACNUDH inauguraron un ciclo de diálogos para analizar la situación de los derechos humanos en tiempos de pandemia y profundizar la articulación entre todos los actores. El ciclo se organizó en torno a cinco áreas clave: salud mental; libertades (expresión, circulación, asociación y manifestación); empresas y derechos humanos; garantías y respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y violencias de género.

ENERO

Concurso Nacional de Cuentos «Contando derechos 2021»

24 de marzo

La INDDHH convocó a la segunda edición del concurso abierto de cuentos, «Contando derechos 2021» con el objetivo de promover el conocimiento y reconocimiento de los derechos humanos.

MARZO

Homenaje a Luis *Perico* Pérez Aguirre

22 de abril

En conmemoración de los 80 años del nacimiento de Luis Pérez Aguirre, la INDDHH designó con su nombre la Sala de Actos de su sede en Br. Artigas 1532.

ABRIL

8 Véase Declaración de OACNUDH del 6 de mayo de 2021 en <<https://oacnudh.hn/bachelet-alar-mada-por-los-intentos-de-socavar-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos-en-america-latina-y-el-caribe>>.



Presentación de los desafíos sobre salud mental y lanzamiento de campaña de sensibilización

12 de octubre

En conmemoración del Día Mundial de la Salud Mental, se presentaron los avances y desafíos de las estrategias nacionales en el marco de la Ley y el Plan Nacional de Salud Mental. En el mismo evento la INDDHH realizó el lanzamiento de la campaña «Hablemos de salud mental».

Período de sesiones virtual del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos

18 a 29 de octubre

En la sesión en la que se revisó la situación de varias INDH, se evaluó a la Institución en diversos aspectos de su accionar. El Subcomité recomendó que se renovara a la INDDHH la acreditación de clase A por cumplir cabalmente con los Principios de París.

X Asamblea Nacional de Derechos Humanos

4 y 11 de noviembre

Se realizó la X Asamblea Nacional de Derechos Humanos convocada por la INDDHH. Su lema fue «Las otras pandemias: salud, educación, alimentación, acceso a la justicia».

Jornada de trabajo sobre discapacidad y educación inclusiva

12 de noviembre

El Grupo de Trabajo sobre Discapacidad y Educación realizó una jornada con docentes y organizaciones sociales de personas con discapacidad sobre discapacidad y educación inclusiva. En la actividad, los organismos del Grupo de Trabajo firmaron un protocolo para situaciones de discriminación por motivos de discapacidad en el ámbito de la educación.

Presentación Mirador DESCA

2 de diciembre

Se presentó el Mirador DESCA, una plataforma para monitorear el cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en Uruguay. Se trata de

OCTUBRE

NOVIEMBRE

DICIEMBRE

un proyecto conjunto entre la INDDHH y la Facultad de Ciencias Sociales (FCS-UDELAR) con el apoyo de la OACNUDH para América del Sur.

INDDHH abre su biblioteca especializada al público en general

7 de diciembre

La biblioteca de la INDDHH abrió sus puertas al público para la lectura en sala y también para solicitar búsquedas de información. Se trata de una biblioteca especializada en derechos humanos, cuyo catálogo completo se puede consultar en línea.

Nuevo catálogo de sitios y señalizaciones de la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria

9 de diciembre

La Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria (CNHSM) publicó en formato digital el *Catálogo de Sitios de Memoria del Pasado Reciente de Uruguay*, que reúne las 17 señalizaciones y los 11 sitios de memoria que fueron creados por la CNHSM.

1.6. Cooperación y alianzas institucionales

1.6.1. Coordinación con instituciones nacionales de derechos humanos

En el año 2021 la INDDHH participó en instancias de coordinación de INDH, en capacitaciones promovidas por las redes de INDH y colaboró con informes y publicaciones en alianza con otras instituciones.

Se destaca la participación en las actividades de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) y de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI).

La FIO, creada hace más de dos décadas, reúne hoy a más de 100 defensores del pueblo, procuradores, proveedores, presidentes de comisiones nacionales o estatales de derechos humanos de 22 países iberoamericanos. La INDDHH participó en forma virtual en la XXV Reunión de Redes, Congreso y Asamblea General que se realizó el 24, 25 y 26 de noviembre 2021 donde representantes de 22 países de Iberoamérica se reunieron para analizar los impactos del covid-19 y los retos que enfrentan para la vigencia plena de los derechos humanos. Además, la Institución contribuyó en la publicación anual de la FIO sobre derechos humanos, que en

2021 abordó el tema Defensores de Derechos Humanos.⁹ El informe fue coordinado, como todos los años, por el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá, España (PRADPI).

GANHRI, anteriormente denominada Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), comenzó sus actividades en 1993, momento en que se celebró su primera conferencia internacional, en Túnez. En la actualidad está compuesta por 118 instituciones miembros.

La INDDHH, en 2021, interactuó con GANHRI en la renovación de su categoría A¹⁰ y participó en cursos diseñados específicamente para las INDH como el taller virtual organizado por la Fundación Friedrich Ebert (FES), GANHRI, OACNUDH y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) sobre los mecanismos internacionales de derechos humanos.

1.6.2. Nuevos acuerdos internacionales y nacionales

La INDDHH tiene una nutrida lista de convenios vigentes, a la que sumó, en 2021, acuerdos con las siguientes instituciones:

En el ámbito internacional firmó acuerdos con la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República Argentina, la Comisión Provincial por la Memoria de la Provincia de Buenos Aires y el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el ámbito nacional firmó acuerdos con la Facultad de Información y Comunicación y la Facultad de Ingeniería UDELAR; la Facultad de Derecho UDELAR; la Facultad de Información y Comunicación UDELAR; la Facultad de Ciencias Sociales UDELAR; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); y la Embajada de Suiza en Montevideo.

Por otra parte, en 2021 la INDDHH trabajó en cooperación con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) en la elaboración y dictado de un curso sobre indicadores de derechos humanos.

9 Véase informe en capítulo 2, p. 37.

10 Véase capítulo 2. Apartado sobre renovación de la categoría A, p. 39.

1.6.3. Cooperación interinstitucional y participación como órgano observador

Adicionalmente, debe consignarse la cooperación interinstitucional que la INDDHH desempeña con los organismos públicos mediante la participación como organismo observador y garante. Tal es el caso de la participación en:

- Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (SIMORE), coordinado por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- Consejo Nacional de Género y el Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica, ambos presididos por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) del Ministerio de Desarrollo Social;
- Comisión Honoraria de Contralor de Salud Mental,
- Sistema de Información Integrada del Área Social (SIAS).
- Consejo Nacional de Equidad Racial y Afrodescendencia

Por último, cabe destacar que en 2021 la INDDHH participó en diversos espacios de coordinación e intercambio con la sociedad civil organizada y el Estado.

1.7. Aportes al debate nacional: informes, comparencias al Parlamento y declaraciones sobre derechos humanos

1.7.1. Informes

En 2021, la INDDHH ha elaborado varios informes que abordan aspectos relevantes para los derechos humanos en Uruguay.

En el capítulo 2 se presentan breves reseñas de los informes sobre los proyectos de ley analizados y otros informes vinculados a la situación de los derechos humanos en el país (informe temático sobre envejecimiento y derechos humanos,¹¹ informe sobre la situación de los defensores de derechos humanos para la FIO e informe sobre el derecho a la salud del Mirador DESCA).

En el capítulo 4 se reseñan los informes elaborados sobre la situación de las personas privadas de libertad.

En el capítulo 5 se presenta información sobre los informes vinculados a la situación en distintos territorios del país. En particular, sobre la situación de la infancia y adolescencia rural.

11 Véase informe completo en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-preliminar-envejecimiento-derechos-humanos-su-impacto-0>>.

1.7.2. Comparecencias al Parlamento

Además de contribuir con la elaboración de informes y estudios, la INDDHH ha comparecido en varias ocasiones ante el Parlamento en este período.¹²

10 de mayo. Comisión de Derechos Humanos, Cámara de Representantes

La Comisión recibió a los directores Wilder Tayler, Mariana Blengio Valdés y Mariana Mota. Se expuso, en forma general, sobre el trabajo de las distintas áreas de la Institución.

22 de junio. Comisión Especial de Derechos Humanos, Equidad y Género, Cámara de Senadores

Wilder Tayler y funcionarias del equipo del MNP presentaron las conclusiones del informe «La infancia que no queremos ver».

11 de agosto. Comisión de Derechos Humanos, Cámara de Representantes

Wilder Tayler e integrantes del equipo del MNP informaron sobre el monitoreo de las seccionales policiales que se realiza desde el año 2017.

17 de noviembre. Comisión de Derechos Humanos, Cámara de Representantes

Wilder Tayler e integrantes del equipo del MNP hicieron entrega de los informes sobre adolescentes en privación de libertad.

1.º de diciembre. Comisión de Derechos Humanos, Cámara de Representantes

Juan Faroppa y funcionarias del equipo de denuncias entregaron el informe del «Grupo de Trabajo Memoria y reparación integral de la comunidad afrouruguaya».

12 Versiones taquigráficas en <www.parlamento.gub.uy>.

1.8. Sitio de memoria en la ex sede del Servicio de Información de Defensa (SID)

La casa donde funciona la INDDHH es un sitio de memoria. Allí hombres y mujeres sufrieron graves violaciones a los derechos humanos durante el terrorismo de Estado. Actualmente es un espacio abierto al público que tiene el cometido de recuperar, construir y transmitir la memoria de lo ocurrido, como forma de rendir homenaje y reparar simbólicamente a las víctimas y a la comunidad.

La emergencia sanitaria afectó parte del trabajo, ya que, siguiendo las medidas establecidas para museos y salas de espectáculos, durante la mitad del año el sitio estuvo cerrado. En la segunda mitad del año se retomaron las visitas presenciales, aunque la asistencia fue menor que en años anteriores debido a la situación sanitaria. También se abrió al público el fin de semana del Día del Patrimonio, en el que se recibieron más de 350 visitas.

A principios de 2021 la familia Rodríguez Larreta donó a la INDDHH parte del archivo del periodista Enrique Rodríguez Larreta. El acervo está compuesto por artículos de prensa, correspondencia y apuntes personales sobre su trabajo de denuncia del accionar de la coordinación represiva en el Río de la Plata. El archivo fue digitalizado, catalogado e indizado y se puso a disposición en la web del Sitio de Memoria ex-SID.

Se realizó una web del Sitio de Memoria ex-SID a la que puede accederse en <<https://memoriayddhh.uy>>. La web reúne una descripción de la muestra museográfica que ofrece el sitio, documentos, fotografías, producciones audiovisuales, artículos de prensa y testimonios.

A partir de mayo se difundieron cuatro trabajos documentales producidos por el Sitio, el mediodocumental *Mentiras armadas* (7.500 visitas) y los cortos *Enrique Rodríguez Larreta*, *La comunicación de la dictadura: la censura* y *La comunicación de la dictadura: la propaganda*.

1.9. Informes de los mandatos complementarios

Las competencias legales provenientes de la Ley de Salud Mental, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, la Ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente y la Ley de Búsqueda de las Personas Detenidas Desaparecidas requieren tratamiento y trabajo específico de la INDDHH.

A continuación, se presenta información sobre las actividades realizadas en el marco de estas leyes.

1.9.1. Búsqueda de personas detenidas desaparecidas

La ley 19822 encargó a la 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 y el 28 de febrero de 1985.

La tarea comprende la búsqueda dentro y fuera del Uruguay, e incluye tanto la ubicación de los restos como la investigación de las circunstancias en que se produjeron las desapariciones. Para ello le confiere a la INDDHH poderes jurídicos especiales, como el acceso irrestricto a los archivos de los servicios de inteligencia, a archivos de instituciones públicas o privadas, y a todos los lugares y establecimientos públicos o privados que considere relevantes. Además, la Institución podrá citar a funcionarios del Estado y a particulares para que presten declaración.

El trabajo de búsqueda de los detenidos desaparecidos se divide en dos áreas operativas interrelacionadas: la investigación y las excavaciones.

En 2021 se presentó el Tercer Informe sobre la Búsqueda de los Detenidos Desaparecidos, que cubre del 7 de octubre de 2020 al 23 de junio de 2021.¹³ Entre otros temas se detallan los avances en investigaciones, excavaciones, el acceso a algunos archivos en poder de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, las reuniones mantenidas con autoridades nacionales y departamentales, y la respuesta dada a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sobre el caso *Gelman v. Uruguay*.

Los hechos más relevantes de este periodo son:

- La continuidad de los trabajos de excavación, con la excepción de cinco semanas en los meses de abril y mayo debido al agravamiento de la situación sanitaria general.
- La culminación de las excavaciones en áreas del ex Batallón 13, una zona del Batallón 14 y el levantamiento de las respectivas cautelas judiciales.
- El establecimiento de nuevas cautelas judiciales y el inicio de excavaciones en dos áreas ubicadas en la Brigada de Comunicaciones n.º 1. Los trabajos en una de esas áreas han culminado.
- El inicio y la culminación de excavaciones en un área cercana a La Tablada.
- La celebración de un convenio con la Intendencia de Montevideo para el préstamo de una retroexcavadora.
- La continuación del trabajo de investigación incluyendo la sistematización de documentos, entrevistas a testigos e inspecciones oculares, y el cierre provisorio de una línea de investigación iniciada en 2020.
- Reuniones con autoridades nacionales y departamentales incluyendo el presidente de la República, los ministros de Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores y la presidenta de la Asamblea General y la Cámara de Senadores, así como la intendenta de Montevideo.
- La transferencia de algunos archivos y repositorios documentales del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia a la INDDHH.

13 Véase informe completo en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/tercer-informe-inddhh-sobre-busqueda-detenidos-desaparecidos>>.

1.9.2. Ley de Sitios de Memoria Histórica. Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria

Tal como establece la Ley de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente, la INDDHH preside la CNHSM, que ha adoptado, desde su instalación, 15 resoluciones de sitios de memoria. Estas resoluciones incluyen señalizaciones de sitios con colocación de placas y declaraciones de nuevos sitios.¹⁴

En el correr del año 2021 emitió 12 resoluciones que corresponden a señalizaciones y declaración de sitios de memoria, conforme a la competencia dada por los artículos 10 y 23 de la Ley 19641.

La INDDHH cedió a la CNHSM parte de su presupuesto. Esto le permitió hacer frente a sus actividades (producción y colocación de señalizaciones, reparaciones y producción y diseño de una memoria anual). También pudo cumplir con el artículo 10 de la ley 19641 que la mandata a realizar un Catálogo de Sitios de Memoria del Pasado Reciente.¹⁵

A fines de 2021, por tercera vez, la CNHSM realizó e hizo pública su memoria anual de actividades.

1.9.3. Ley de Salud Mental

En el marco de las competencias que le confiere especialmente la ley 19529 de Salud Mental, la INDDHH realiza actividades académicas y de información sobre los temas de salud mental y derechos humanos.

En 2021 se destacó la actividad realizada el 12 de octubre en conmemoración del Día Mundial de la Salud Mental. En esa oportunidad se presentaron los avances y desafíos de las estrategias nacionales en el marco de la Ley y el Plan Nacional de Salud Mental. En el mismo evento, en el salón de actos del MSP, la INDDHH realizó el lanzamiento de la campaña «Hablemos de salud mental», producida por la INDDHH con el auspicio del MSP, el MIDES y las intendencias de Montevideo y Canelones. La campaña se desarrolló durante el mes de octubre y apuntó a sensibilizar y promover el debate sobre salud mental entre diversos sectores de nuestra sociedad. El propósito era informar, sensibilizar y desestigmatizar la salud mental desde una perspectiva de derechos humanos y en el marco de las competencias que le confiere especialmente la ley 19529. De este modo, se buscó generar conciencia sobre el proceso de implementación de la Ley y del Plan Nacional de Salud Mental en curso.

14 Véase informe en <www.inddhh.gub.uy>.

15 El catálogo está accesible en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/nuevo-catalogo-sitios-senalizaciones-comision-nacional-honoraria-sitios>>.

1.9.4. Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

En cumplimiento de las competencias acordadas por la ley 19307 de Servicios de Comunicación Audiovisual, la INDDHH se pronunció sobre el Proyecto de Ley de Servicios de Difusión de Contenido Audiovisual actualmente a consideración del Parlamento. El contenido de ese pronunciamiento se desarrolla en el capítulo 2, que repasa los informes elaborados en 2021.

2. Estudios e informes sobre la situación de los derechos humanos en Uruguay

En el desarrollo de las competencias asignadas por la ley 18446, la INDDHH elabora estudios e informes sobre la situación de los derechos humanos en el país. El Área de Estudios se concentra en la generación de algunos tipos de estudios e informes.

Este capítulo presenta las actividades desarrolladas por el Área de Estudios, vinculadas al sistema universal e interamericano de derechos humanos, al seguimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) a través de la plataforma Mirador DESCA, al observatorio legislativo, a las pasantías educativas para estudiantes de Ciencia Política y actividades particulares del 2021 como el Ciclo de Diálogos con OACNUDH, el informe FIO y la renovación de la categoría A.¹⁶

Adicionalmente, el capítulo presenta informes elaborados por otras áreas de la INDDHH en el marco de sus competencias, como el Informe sobre Envejecimiento y Derechos Humanos.

2.1. La INDDHH y el sistema universal e interamericano de derechos humanos

La INDDHH participa regularmente en las actividades que prevén que las INDH se involucren en el sistema universal y en el interamericano.

2.1.1. Sistema universal de derechos humanos

La INDDHH interactúa con el sistema universal de derechos humanos mediante la presentación de informes a los diez órganos creados en virtud de tratados de Naciones Unidas. Estos órganos supervisan la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Durante 2020 y 2021, debido al covid-19, el examen de los informes de los Estados partes se aplazó en su mayoría.

No obstante, la INDDHH ha seguido atentamente las recomendaciones de los órganos de tratados y las comunicaciones que, tanto estos como la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, han emitido en el correr del año instando a que se respeten los derechos humanos en las medidas gubernamentales para combatir la amenaza para la salud pública que supone el covid-19.

¹⁶ Además, el Área de Estudios elabora insumos a pedido del Consejo Directivo como parte de sus tareas (como informes sobre vacunación, uso de tapabocas y derechos humanos, uso de créditos en las publicaciones, entre otros).

Además, la INDDHH ha interactuado con la OACNUDH para América del Sur en la realización de actividades conjuntas. También con GANHRI en la renovación de su categoría A, y participó en cursos diseñados específicamente para las instituciones nacionales de derechos humanos como el taller virtual organizado por la Fundación Friedrich Ebert (FES), GANHRI, OACNUDH y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) sobre los mecanismos internacionales de derechos humanos.¹⁷

También ha trabajado con las agencias de Naciones Unidas cuyo mandato y actividades se vinculan con los de la INDDHH. En particular, la UNESCO lanzó en 2021 una serie de actividades para partes interesadas en el proceso del Examen Periódico Universal (EPU), una de ellas fue un formulario de consulta en el marco de la elaboración de las Nuevas Directrices de la UNESCO para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos sobre el Examen Periódico Universal (EPU), Libertad de Expresión, Acceso a la Información Pública y Seguridad de los y las Periodistas.

2.1.2. Sistema interamericano de derechos humanos

Por otra parte, las actividades del sistema interamericano también se han visto afectadas por la emergencia sanitaria. Se destaca que los días 1.º y 2 de setiembre de 2021 se realizó una capacitación virtual, organizada por la Dirección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario del MRREE, dirigida a las instituciones que participan del SIMORE Uruguay.¹⁸

En el mes de octubre, integrantes del Área de Estudios participaron en una capacitación a INDDHH sobre el SIMORE Interamericano.¹⁹ La capacitación tuvo como objetivo la activación de cuentas para subir información y realizar consultas sobre los estándares de los derechos humanos a través de esta herramienta.

17 En el mes de mayo, integrantes del área de Estudios participaron de este curso virtual.

18 La presidenta del GTPSS y relatora DESCA de la CIDH, Soledad García Muñoz, que participó en esta capacitación, expresó y reiteró en la presentación del Mirador DESCA la oportunidad y el interés de que la INDDHH realice un aporte para ser considerado en el próximo informe unificado.

19 El SIMORE Interamericano es una herramienta informática en línea, que sistematiza las recomendaciones formuladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a través de sus diferentes mecanismos: acuerdos de solución amistosa, informes anuales, informes de fondo publicados, informes de país, informes temáticos y medidas cautelares otorgadas. Se trata de un mecanismo de rendición de cuentas, transparencia, participación y acceso a la información, que facilita el seguimiento de las recomendaciones, fortalece capacidades para la supervisión de medidas y la promoción del cumplimiento de obligaciones internacionales, e informa sobre los avances y desafíos para la protección de los derechos humanos en los países de la región.

2.2. Mirador DESCA

El Mirador DESCA es un proyecto desarrollado en conjunto entre el Área de Estudios de la INDDHH y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos (UMAD) de la FCS UDELAR. Se trata de una plataforma en línea con información que refleja los compromisos asumidos por el país en materia de DESCA e indicadores que permiten el seguimiento de avances y brechas respecto a poblaciones vulnerables.

2.2.1. Actividades del Mirador DESCA en 2021

La primera fase del Mirador DESCA fue desarrollada durante 2020 (la construcción de información sobre cuatro derechos: vivienda, salud, educación y seguridad social, y tres poblaciones: mujeres, infancia y adolescencia y afrodescendientes). En marzo de 2021, la INDDHH y la FCS UDELAR acordaron un nuevo convenio para trabajar en la disponibilidad de la información en línea y de forma pública. Además, se desarrolló la segunda fase del Mirador, que consistió en la construcción de la información necesaria para incorporar el derecho al trabajo, así como las poblaciones personas privadas de libertad, migrantes y personas en situación de discapacidad, y el inicio de una serie de publicaciones del Mirador DESCA.

2.2.2. Presentación pública

Con el apoyo de la Oficina de OACNUDH para América del Sur se concretó el armado de la página web del Mirador DESCA,²⁰ que fue presentada el 2 de diciembre en el salón de actos Luis Perico Pérez Aguirre, de la INDDHH,²¹ en modalidad virtual. Contó con la participación de autoridades nacionales, representantes de organismos regionales de derechos humanos, sociedad civil, expertos/as, académicos/as y representantes de Naciones Unidas.

Por último, el 9 de diciembre, en el marco de la visita a la INDDHH de Jan Jarab, representante en América del Sur de la OACNUDH²² se mantuvo una reunión en la que se presentó la herramienta y se intercambió sobre las posibilidades de colaboración para continuar y difundir el trabajo realizado.

20 Véase <<http://miradordesca.uy>>.

21 Presentación pública del Mirador DESCA disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=Tw8mxbRADrI>>.

22 Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/representante-regional-onu-derechos-humanos-visito-inddhh>>.

2.2.3. Informes del Mirador DESCA

El 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos, se publicó el Informe sobre Derecho a la Salud, primero de una serie que elabora el Mirador DESCA.²³ Fue seleccionado como inicio de la serie debido a la especial coyuntura en la que este tema ocupa el centro del debate y las preocupaciones del Estado, las organizaciones sociales, la academia, los organismos internacionales y la sociedad toda.

En este primer documento se aborda en forma específica la normativa relevante, las principales instituciones y algunos datos claves para contextualizar la realización del derecho a la salud en Uruguay. Se refiere brevemente la crisis sanitaria y sus impactos sobre algunas poblaciones, así como el efecto de las medidas dispuestas para mitigarla.

2.3. Observatorio Legislativo de Derechos Humanos

El Observatorio Legislativo es coordinado por el Área de Estudios, con el objetivo de mejorar la incidencia en la actividad parlamentaria, tal como mandata la ley 18446, artículo 4, literales H e I, así como el artículo 70 de la mencionada norma.

La actividad del Observatorio consiste en el seguimiento, registro y sistematización de los proyectos a estudio del Parlamento vinculados con derechos humanos.

La base de proyectos de ley actualizada es publicada en la página web de la INDDHH con una frecuencia quincenal.²⁴ Además al cierre de cada año legislativo se publica un listado de las leyes aprobadas con impacto en derechos humanos, clasificadas por tema, derecho o población, el enlace para su descarga así como el enlace al informe o los informes que la INDDHH haya aportado durante el trabajo parlamentario.²⁵

23 Disponible en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/primer-informe-tematico-mirador-desca-dedicado-derecho-salud>>.

24 Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/monitoreo-proyectos-ley-camara-representantes>>, <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/monitoreo-proyectos-ley-camara-senadores>>.

25 Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/politicas-y-gestion/leyes-impacto-derechos-humanos-promulgadas-durante-ano-legislativo-2021>>.

2.3.1. Informes presentados al Parlamento en el marco del Observatorio

2.3.1.1. Sobre el Proyecto de Ley de Servicios de Difusión de Contenido Audiovisual

En 2021, la INDDHH reitera su posición acerca del proyecto de ley que propone modificaciones a la ley 19307.²⁶ Ante las modificaciones al proyecto de ley que el Poder Ejecutivo le envió al Parlamento el 26 de mayo, la INDDHH entendió oportuno señalar:

- Este nuevo proyecto no difiere sustancialmente del proyecto original.
- Respecto de aquel proyecto, la INDDHH había observado que algunas de las soluciones propuestas no se correspondían con los estándares de derechos humanos y libertad de expresión, y que significaban una regresión con respecto a la normativa vigente.
- La INDDHH considera que el nuevo proyecto introduce cambios positivos con respecto al original al mantener las soluciones previstas en la ley vigente con respecto al derecho de objeción de conciencia de periodistas y la regulación de la publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, preocupa a la INDDHH que se mantengan los siguientes aspectos regresivos del proyecto original:

- La eliminación de la disposición expresa que establece una protección especial frente a la apología de la discriminación y el odio.
- La ausencia de medidas que protejan de manera efectiva los derechos de las personas con discapacidad auditiva y visual.
- La inclusión de disposiciones que permiten una concentración excesiva de licencias de emisoras de radio y televisión, lo que afecta el necesario pluralismo y diversidad en los medios de comunicación.
- La derogación de todos los organismos previstos por la ley 19307 que aseguran la transparencia y la participación ciudadana en la gestión de las políticas públicas sobre medios de comunicación y los procesos de asignación de autorizaciones y licencias de radio y televisión.
- La eliminación de la acción judicial de protección de los derechos en la comunicación que otorga garantías de exigibilidad y reparación efectiva frente a una difusión de información, expresión o pieza comunicacional que efectuada

26 Véase <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/proyecto-ley-servicios-difusion-contenido-audiovisual-debilitaria-0>>.

por los servicios de comunicación audiovisual pueda vulnerar los derechos de las personas.

- La supresión del cometido especial que la Ley 19307 había asignado a la INDDHH en cuanto defender y promover los derechos de las personas hacia y ante los servicios de comunicación audiovisual.

Por último, la INDDHH señaló que el espectro radioeléctrico es un bien público patrimonio de la humanidad y, por tanto, preocupa que cualquier iniciativa legislativa que sienta las bases de un modelo de política pública sobre los medios de comunicación se realice sin dar a la ciudadanía la oportunidad de conocer los aspectos que están en juego.

2.3.1.2. Sobre los proyectos de ley de tenencia compartida y corresponsabilidad en la crianza

En abril, la INDDHH envió al Parlamento un informe²⁷ sobre dos proyectos de ley a estudio de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, que buscan la modificación de los artículos 34, 35, 38, 39 y 40 del Código de la Niñez y Adolescencia (CNA). Se trata de los proyectos de corresponsabilidad en la crianza y sobre tenencia compartida responsable.

La INDDHH desarrolló su posición con relación a tres conceptos que son centrales en los proyectos de ley a estudio: las obligaciones de los Estados en relación con el interés superior de niñas, niños y adolescentes, el alcance del principio de corresponsabilidad parental y los avances legislativos, y el deber de debida diligencia ante situaciones de violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes.

En síntesis, la INDDHH entendió que las modificaciones al régimen de tenencias y/o visitas siempre deben guiarse por el interés superior de niñas, niños y adolescentes y considerando la cláusula *rebus sic stantibus*, es decir, la modificación continúa atento a las variables que se planteen.

En ese sentido, toda reforma legislativa que aborde la corresponsabilidad debería promover la distribución equitativa de los cuidados a lo largo de toda la crianza, de manera que al momento de la separación madres, padres, hijas y/o hijos lleguen a acuerdos en este sentido.

Asimismo, y a falta de acuerdo, la actuación judicial debe garantizar que las decisiones que se adopten atiendan las particularidades de cada caso y, en general, el interés superior de niñas, niños y adolescentes como principio rector.

27 Véase informe completo en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/opinion-inddhh-sobre-proyectos-ley-corresponsabilidad-crianza-tenencia>.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la INDDHH entiende que las modificaciones normativas formuladas en estos proyectos de ley resultarían regresivas y debilitarían la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

2.4. **Actividades de intercambio: Pasantías educativas sobre derechos humanos y ciencia política**

La INDDHH desarrolla a través del Área de Estudios, un convenio con el Instituto de Ciencia Política (ICP) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República desde mayo de 2018, para implementar prácticas educativas de egreso de la Licenciatura de Ciencia Política. Esta actividad curricular que incluye el ICP procura brindar al estudiante un aprendizaje en los campos social, profesional y cultural.²⁸

La INDDHH ofrece a los y las estudiantes diferentes instancias de capacitación y trabajo del Área de Estudios, así como la realización del Curso Básico de Formación sobre el Rol de la INDDHH y Derechos Humanos.

2.5. **Informes sobre la situación de los derechos humanos**

2.5.1. **Informe FIO**

Se elaboró el capítulo sobre Uruguay para el XIX Informe sobre Derechos Humanos, que anualmente elabora la Federación Iberoamericana del Ombudsman, con la coordinación de la Universidad de Alcalá, España. En esta ocasión el tema central fue «Defensores de derechos humanos».

El informe repasa el panorama nacional en el tema, las garantías para las personas que desde la sociedad civil se dedican a la defensa de los derechos humanos, como asociaciones de derecho privado, o personas físicas dedicadas profesionalmente a defender los derechos humanos. Se presenta la normativa vigente y se plantea una visión general sobre las personas defensoras de derechos humanos, atendiendo especialmente a tres aspectos: libertad de asociación, derechos de participación (libertad de expresión, reunión, participación en órganos representativos, en la administración, en la justicia y en los organismos internacionales) y medidas de protección frente a los ataques.

28 En 2021 realizaron sus pasantías: Agustina de la Carrera y Silvana Albín. También los estudiantes Abel Pintos y Belem Lucero, que iniciaron sus prácticas en setiembre y diciembre, respectivamente, las que culminarán en 2022. Agustina de la Carrera egresó de la Licenciatura de Ciencia Política en abril de 2021 y Silvana Albín se encuentra próxima a finalizar su informe y culminar su egreso.

El informe contiene una sección específica para describir la situación de las instituciones de derechos humanos en cada país.

2.5.2. Informe temático sobre envejecimiento y derechos humanos

En 2021, la INDDHH realizó el informe temático *Envejecimiento y derechos humanos: su impacto en materia de políticas públicas*, con especial referencia a los cuidados, ingreso y permanencia en establecimientos de larga estadía.²⁹ Este informe se elaboró a partir de un análisis de la situación general del envejecimiento en el mundo y específicamente en Uruguay, y fue coordinado por la directora Mariana Blengio Valdés.

El documento destaca la importancia de la consolidación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos que apunten a comprender el envejecimiento y erradicar conductas o acciones estereotipadas o estigmatizantes desde el punto de vista cultural y social, además de sanitario.

Se incluye una sistematización de las resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo de la INDDHH en el ámbito de la protección no jurisdiccional en relación con el tema, desde el año 2017 a la fecha, basadas fundamentalmente en el procedimiento de denuncias previsto en la ley 18446. Por último, se realizan algunas propuestas con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas en la materia.

2.6. Ciclo de debates sobre derechos humanos en contexto de pandemia

La INDDHH, Naciones Unidas en Uruguay y la OACNUDH llevaron adelante durante 2021 un ciclo de diálogos entre Estado y sociedad civil con relación a los derechos humanos en tiempos de pandemia. Este ciclo buscó ser un espacio de reflexión, análisis e intercambio orientado a legitimar y reforzar el rol de cada uno de los actores, y a fortalecer el espacio cívico y su aporte a la democracia.

Todas las actividades contaron con una apertura a cargo de Wilder Tayler, presidente de la INDDHH hasta setiembre de 2021 y Jan Jarab, representante regional de ACNUDH América del Sur, un panel de expositores y una mesa de participantes claves.³⁰

29 Véase informe completo en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-preliminar-envejecimiento-derechos-humanos-su-impacto-0>>.

30 El ciclo fue transmitido por las redes sociales y el canal de YouTube de la INDDHH; contó con intérprete de lengua de señas y una relatoría gráfica que permitió la visualización de los principales desafíos y nudos problemáticos.

Los temas seleccionados fueron: salud mental,³¹ libertades en tiempos de emergencia sanitaria (expresión, circulación, asociación y manifestación),³² garantías y respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad,³³ empresas y derechos humanos,³⁴ y violencia contra las mujeres.³⁵

2.7 Revisión de la categoría A

El Subcomité de Acreditación de GANHRI en su sesión de octubre de 2021 analizó la solicitud de renovación de acreditación de Uruguay, a cinco años de concedida la categoría A. En junio se había enviado la documentación solicitada y un extenso informe de la INDDHH que referían a un conjunto de elementos para que el Subcomité analizara el cumplimiento con los Principios de París, en particular, los principios de independencia, pluralismo, así como la eficacia de la INDDHH.³⁶ Se complementó con una comparecencia en forma virtual de delegados del Consejo Directivo para responder preguntas del Subcomité. Como resultado del proceso fue renovada la Categoría A de la INDDHH. No obstante, el Subcomité realizó algunas observaciones³⁷ a ser tenidas en cuenta por Uruguay.

31 Véase <<https://www.youtube.com/watch?v=Bxlp7X3xds0>>.

32 Véase <<https://www.youtube.com/watch?v=Vgnl3hrvYRs>>.

33 Véase <<https://www.youtube.com/watch?v=v7oRklwrklo>>.

34 Véase <<https://www.youtube.com/watch?v=rsdbV6N0-lk>>.

35 Véase <<https://www.youtube.com/watch?v=YJ1N3e04Ugg>>.

36 Se realizó un extenso informe que abarcaba las actuaciones de la INDDHH en los nueve años de existencia, desarrollo de sus competencias, casos tramitados, temas relevantes en la presentación de denuncias, vínculos con organismos internacionales, organismos nacionales, así como organizaciones de la sociedad civil. Fue solicitada información presupuestal y de recursos humanos, publicaciones realizadas, acciones en el cumplimiento de las funciones del Mecanismo Nacional de la Tortura. Este proceso fue coordinado por la presidencia de la INDDHH (Wilder Tayler y Juan Faroppa) y las áreas de Estudios, Jurídica, Gestión Humana, Administración, Planificación y Monitoreo.

37 Las observaciones completas están disponibles en <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/12/SCA-Report-October-2021_SP.pdf>.

3. Conocimiento, recepción de denuncias e investigación de presuntas vulneraciones a los derechos humanos

3.1. Introducción

Las instituciones de derechos humanos representan la garantía no jurisdiccional de los derechos humanos frente al poder de la Administración. El procedimiento de tramitación de denuncias o quejas puede ser considerado la piedra angular de sus actuaciones. El artículo 4, literal J, de la ley 18446 establece la competencia de conocer e investigar eventuales violaciones de derechos humanos. Dicha tarea implica: 1) proteger a la persona y promover los actos de reparación correspondientes, frente a los derechos violados; 2) identificar prácticas, omisiones institucionales y vacíos normativos que vulneran derechos; y 3) aportar guías y recomendaciones generales para hacer cesar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.

El procedimiento seguido para el trámite de una denuncia se caracteriza por ser relativamente informal, con una legitimación amplia (en comparación con la exigida para poner en marcha procedimientos administrativos o judiciales), de carácter gratuito y no requiere asistencia letrada.

3.2. Denuncias y consultas recibidas

En el año 2021, el Área de Denuncias e Investigación realizó un total de 627 intervenciones. El 74% de estas fueron asesoramientos y consultas vinculados a la protección y defensa de los derechos humanos y el 26% fueron denuncias de vulneración de derechos.

Se trabajó en 380 casos en 2013, 449 en 2014, 568 en 2015, 584 en 2016, 649 en 2017, 755 en 2018, 575 en 2019, 610 en 2020 y 627 en 2021. Las variaciones en el total de atenciones responden fundamentalmente al aumento de las instancias de consulta y asesoramiento.

Las consultas incluyen un abanico amplio de intervenciones, tales como solicitudes de información, derivaciones y gestiones de buenos oficios. La evidencia muestra que todas las defensorías de la región destinan una parte importante de sus recursos y esfuerzos a esta tarea de difusión y protección de los derechos humanos mediante el asesoramiento a personas y colectivos que así lo soliciten.

El crecimiento relativo de las consultas respecto a las denuncias se explica por el desarrollo de estrategias de sistematización y registro de las intervenciones que permiten clasificar y registrar el tipo de intervención desde el inicio de esta. Como resultado, cada año se observan menores porcentajes de denuncias aceptadas que luego son catalogadas como no admisibles.

3.3. Resoluciones de la INDDHH

Las resoluciones son el instrumento de pronunciamiento final del Consejo Directivo de la INDDHH, tras la presentación de una denuncia por eventual violación a los derechos humanos. De acuerdo con el artículo 7 de la ley 18446, estas resoluciones son inimpugnables y deberán ser notificadas a las partes involucradas. Asimismo, la naturaleza no jurisdiccional de la INDDHH hace que sus resoluciones no sean vinculantes, sino que establecen una posición jurídica que debe ser cumplida de buena fe.

De acuerdo con el mandato legal las resoluciones pueden clasificarse de la siguiente manera:

- **Con recomendaciones o de vulneración de derechos.** Se encuentran previstas en los artículos 25 y 26 de la ley 18446, los cuales establecen que finalizada la investigación (artículo 20), la INDDHH recomendará a las autoridades competentes la adopción de las medidas que considere pertinentes para poner fin a la violación de derechos humanos que hubiere constatado, así como las medidas necesarias para eliminar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.
- **Solución satisfactoria.** Se encuentran previstas en el inciso 2 del artículo 27 de la ley 18446 y refieren a aquellas situaciones en las que, en el transcurso de la investigación, el organismo adopta medidas para reparar la violación denunciada.
- **No vulneración.** Se encuentran previstas en el inciso 1 del artículo 27 de la ley 18446, que prevé aquellos casos en que luego de realizada la sustanciación no se encuentren méritos para comprobar la violación denunciada.
- **No admisibilidad.** Se encuentran previstas en los artículos 14, 17 y 18 de la ley 18446, que regulan los motivos de rechazo y sus formalidades. Se prevén los siguientes motivos de rechazo: fuera de plazo, que sea notoriamente improcedente por incompetencia, inadmisibilidad manifiesta, falta de fundamentos o evidente mala fe.
- **No colaboración.** Se encuentran previstas en el artículo 23 de la ley 18446, que refiere a la negativa de los organismos denunciados a brindar información.
- **Suspensión de actuaciones.** Previstas en el artículo 31 de la ley 18446, refieren a la inhibición de continuar interviniendo en una situación porque esta fuera sometida a instancia jurisdiccional.
- **Otras. De seguimiento.** Se trata de un conjunto de resoluciones que abarcan diversas situaciones, entre ellas las referidas a archivo de actuaciones por abandono del trámite por la persona o por publicidad de incumplimientos de recomendaciones.

En los primeros tres tipos de resoluciones, la investigación prevista por la Ley de Creación en el artículo 20 juega un papel fundamental, ya sea para acreditar la vulneración o no, así como lograr repararla. En los restantes casos la investigación no se realiza, sea porque existen elementos que impiden a la INDDHH admitir la denuncia o porque esta se ve suspendida.

Por otro lado, las resoluciones con recomendaciones y las de solución satisfactoria permiten que la INDDHH, teniendo en cuenta la situación particular planteada, brinde orientaciones a los organismos para revisar el ordenamiento jurídico, las prácticas administrativas e institucionales y su armonización con los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que el Estado sea parte.

Las resoluciones de seguimiento, se realizan al amparo de lo dispuesto por los artículos 25 a 28 de la ley 18446. Permiten monitorear el cumplimiento de recomendaciones previamente formuladas el Consejo Directivo de la INDDHH, así como las obligaciones asumidas por los organismos.

En 2021, la INDDHH emitió un total de 129 resoluciones: 29 corresponden a resoluciones con recomendaciones, 28 de solución satisfactoria, 3 de no colaboración, 27 en las cuales no se constató vulneración de derechos, 15 de seguimiento de resoluciones anteriores, 1 en que se suspendió el proceso y 26 denuncias que no fueron admitidas.

En los apartados que siguen se presenta una versión resumida de los casos en que la INDDHH emitió resoluciones con recomendaciones, de solución satisfactoria y de no colaboración.

CUADRO 3.1

Cantidad de resoluciones por tipo. INDDHH, 2021

Tipo	Número de casos
Con recomendación	29
Solución satisfactoria	28
No vulneración	27
No admisible	26
De seguimiento	15
No colaboración	3
Suspensión del proceso	1
Total	129

Fuente: Registros del Área de Denuncias e Investigación, 2021.

3.3.1. Resoluciones con recomendaciones

En 2021, la INDDHH emitió 29 resoluciones con recomendaciones o constatación de vulneración de derechos. Estas representan un 23% del total de resoluciones emitidas.

Es importante destacar que una misma resolución puede contener recomendaciones a más de un organismo público. En el cuadro 3.2 se muestran las resoluciones con recomendaciones que se hicieron durante el 2021 y los organismos a los que fueron dirigidas.

En el cuadro 3.2 se observa una mayoría de recomendaciones dirigidas hacia el Ministerio del Interior, con relación a los demás organismos involucrados. Esta situación es recurrente y coincidente con denuncias en las que se constatan vulneraciones del derecho a la integridad física correspondientes a situaciones de abuso policial, las dificultades en el ejercicio de la libertad de expresión y reunión, así como la competencia natural del organismo.

CUADRO 3.2

Cantidad de resoluciones según el organismo involucrado. INDDHH, 2021

Organismo público	Cantidad de resoluciones con recomendaciones recibidas
Ministerio del Interior	9
Administración Nacional de Educación Pública	8
Ministerio de Salud Pública	4
Banco de Previsión Social	2
Ministerio de Educación y Cultura	2
Ministerio de Relaciones Exteriores	2
Poder Legislativo	2
Presidencia de la República	2
Administración de los Servicios de Salud del Estado	2
Banco de Seguros del Estado	1
Comisión Especial Ley 18596	1
Fiscalía General de la Nación	1
Intendencia de Colonia	1
Junta Departamental de Montevideo	1
Ministerio de Ambiente	1
Ministerio de Defensa Nacional	1
Ministerio de Desarrollo Social	1
Ministerio de Educación y Cultura	1
Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca	1
Ministerio de Relaciones Exteriores	1
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1
Ministerio de Transporte y Obras Públicas	1
Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial	1
Universidad Tecnológica	1

Fuente: Registros del Área de Denuncias e Investigación, 2021.

A continuación, en el cuadro 3.3 se presentan las resoluciones con recomendaciones agrupadas por derechos y/o temas involucrados. Si bien cada resolución puede contener más de un derecho o tema, esta agrupación resulta del principal derecho, grupo poblacional o tema involucrado que se constata en cada una.

CUADRO 3.3

Cantidad de resoluciones según el principal derecho o tema involucrado. INDDHH, 2021

Derecho / tema	Cantidad de resoluciones emitidas
Derecho al trabajo y condiciones de acceso	6
Derecho a la integridad física / abuso policial	5
Derecho a la salud	4
Derecho a la seguridad social	2
Derecho a la educación	3
Derecho a la vivienda	2
Libertad de expresión	2
Nacionalidad y libertad de circulación	2
Acceso a la información	1
Derecho a la reparación	1
Igualdad y no discriminación étnico-racial	1
Total	29

Fuente: Registros del Área de Denuncias e Investigación, 2021.

3.3.2. Resoluciones con solución satisfactoria

Las resoluciones de solución satisfactoria son aquellas en que el organismo o entidad involucrado se obliga a adoptar medidas que a juicio del Consejo Directivo de la INDDHH pueden subsanar la violación de los derechos humanos denunciada. Constituyen un pilar de la actuación defensorial como articulador entre las demandas de quienes recurren al Área de Denuncias y las distintas agencias estatales.

En octubre de 2021, la Alianza Global para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Naciones Unidas subrayó «la importancia de forjar una relación constructiva entre la Institución y las autoridades del Estado, en particular, el Gobierno, la Asamblea General y el Poder Judicial».

A la vez, alentó al Consejo Directivo de la INDDHH a

[...] que lleve a cabo actividades de seguimiento para vigilar el grado de aplicación de sus recomendaciones. Se alentó a las autoridades públicas a responder a las recomendaciones de las INDH de manera oportuna y a proporcionar información detallada sobre toda acción de seguimiento práctica y sistemática de las recomendaciones de la INDH, según proceda.³⁸

38 GANHRI (2021). Informe del Subcomité de Acreditación de la GANHRI, octubre de 2021. Disponible en: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/12/SCA-Report-October-2021_SP.pdf>.

Durante el 2021 se dictaron 28 resoluciones de solución satisfactoria. En el cuadro 3.4 se detalla la clasificación de cada una de estas según el principal tema o derecho involucrado.

CUADRO 3.4

Cantidad de resoluciones según el principal derecho o tema involucrado. INDDHH, 2021

Derecho/tema	Cantidad de resoluciones emitidas
Derecho a la seguridad social	5
Derecho a la educación	4
Debido proceso administrativo	3
Protección a la vejez	3
Igualdad y no discriminación	3
Derecho a la vivienda	2
Derechos de niñas y niños	2
Derecho a la salud	1
Derecho de reunión	1
Derecho al trabajo y condiciones laborales	1
Derecho a la propiedad	1
Derechos de las personas migrantes	1
Derecho a la reparación	1
Total	28

Fuente: Registros del Área de Denuncias e Investigación, 2021.

Cada una de estas puede involucrar a más de un organismo público. En el cuadro 3.5 se detallan los organismos a los que se dirigieron resoluciones de este tipo.

CUADRO 3.5

Cantidad de resoluciones según organismo involucrado. INDDHH, 2021

Organismo público	Cantidad de resoluciones de solución satisfactoria
Banco de Previsión Social	6
Ministerio de Desarrollo Social	6
Ministerio de Salud Pública	5
Administración Nacional de Educación Pública	3
Ministerio del Interior	3
Intendencia de Montevideo	2
Administración de los Servicios de Salud del Estado	1
Agencia Nacional de Vivienda	1
Banco de Seguros del Estado	1
Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay	1
Intendencia de Canelones	1

Organismo público	Cantidad de resoluciones de solución satisfactoria
Junta Nacional de Drogas	1
Ministerio de Educación y Cultura	1
Ministerio de Relaciones Exteriores	1
Suprema Corte de Justicia	1
Universidad de la República	1

Fuente: Registros del Área de Denuncias e Investigación, 2021.

3.3.3. El deber de colaboración

Las resoluciones de no colaboración están previstas en el artículo 23 de la ley 18446 y refieren a la negativa de los organismos denunciados a brindar información.

Todos los funcionarios de organismos objeto de la competencia de la INDDHH tienen la obligación de colaborar con esta. El deber de colaboración establecido por el artículo 21 de la ley 18446 impone a los organismos denunciados la obligación de brindar información sustantiva, completa y oportuna, que permita el esclarecimiento de los hechos denunciados.

En consideración a la situación y derechos de las personas que recurren al Área de Denuncias e Investigación de la INDDHH, suele priorizarse la obtención de la información y la búsqueda de soluciones por sobre la aplicación estricta de los plazos conferidos a los organismos para responder. Se reserva como último recurso la declaración de negativa de colaboración. En algunos casos ha sido de aplicación lo establecido en el artículo 23 de la ley 18446 y en el artículo 90 del Reglamento: la admisión como ciertos de los hechos denunciados. En esos casos de vulneración de derechos, la no colaboración de quien tiene toda la prueba en su poder es determinante, e importa una obstrucción al procedimiento imposible de sortear por otras vías.

La INDDHH reconoce y agradece el esfuerzo de todos los funcionarios que, con independencia de grado y jerarquía, se esfuerzan en el cumplimiento del deber de colaboración y la búsqueda de soluciones satisfactorias para las personas que plantean denuncias y quejas.

En el cuadro 3.6 se detalla la cantidad de resoluciones de no colaboración enviadas a cada organismo.

CUADRO 3.6

Cantidad de resoluciones de no colaboración según organismo involucrado. INDDHH, 2021

Organismo público	Cantidad de resoluciones de no colaboración recibidas
Administración Nacional de Educación Pública	1
Intendencia de Montevideo	1
Ministerio de Relaciones Exteriores	1

Fuente: Registros del Área de Denuncias e Investigación, 2021.

Puede encontrarse una versión resumida de los casos en que la INDDHH emitió resoluciones con recomendaciones, de solución satisfactoria y de no colaboración en el sitio web de la INDDHH.

4. Prevención de la tortura. Defensa y protección en situaciones de encierro

4.1. Presentación

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) funciona desde 2013 en la órbita de la INDDHH, conforme a lo previsto en el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)³⁹ y el artículo 83 de la ley 18446 de creación de la INDDHH.

El MNP tiene como cometido la prevención y la protección de las personas privadas de libertad contra la tortura y otros malos tratos, a través de un sistema de visitas de monitoreo a los lugares de encierro, con el objetivo de «[...] examinar periódicamente el trato de las personas privadas de su libertad en lugares de detención».⁴⁰ Asimismo, se plantea analizar los factores estructurales y coyunturales (normas, procedimientos y prácticas, entre otros) que incrementan el riesgo de tortura, malos tratos y vulneración de derechos y, en caso de ser necesario, detener las situaciones de tortura, crueldad o abusos identificados durante las visitas.

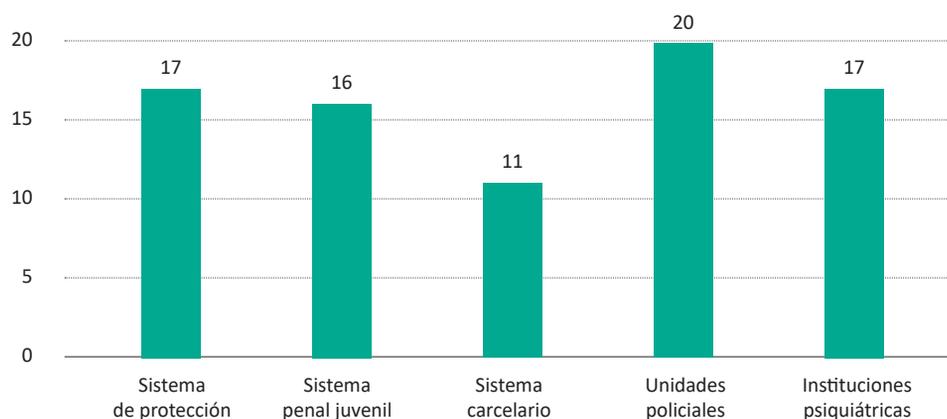
En un contexto de emergencia sanitaria por covid-19, durante el año 2021 se realizaron un total de 81 visitas presenciales a lugares de encierro. Del total, 17 visitas corresponden al sistema de protección de niñas, niños y adolescentes en centros de 24 horas del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); 16 visitas a centros de cumplimiento de medidas privativas de libertad para adolescentes del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA), en el marco del sistema penal juvenil; 20 visitas a unidades policiales dependientes del Ministerio del Interior; 11 visitas a unidades penitenciarias en la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR); y 17 visitas a instituciones de salud mental dependientes de ASSE.

39 El OPCAT fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 9 de enero de 2003 (resolución 57/199). Entró en vigor el 22 de junio de 2006. Uruguay lo integró a su normativa por ley 17914 del 21 de octubre de 2005, obligándose a la instalación del MNP.

40 OPCAT, art. 19.

GRÁFICO 4.1

Total de visitas *in situ* realizadas por el MNP según sistema de encierro, 2021



Fuente: Registros MNP, 2021.

4.2. Fortalecimiento del MNP

A fin de sostener el proceso de formación continua del equipo técnico, entre los meses de setiembre y noviembre, el mnp llevó adelante la capacitación sobre «Herramientas metodológicas para el monitoreo de los mnp», organizada en forma conjunta con la oficina regional para América del Sur de ACNUDH y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT).

La actualización incluyó el abordaje de herramientas teóricas y prácticas para lograr una efectiva aplicación de los «Principios sobre la entrevista eficaz para las investigaciones y la recopilación de información» (Principios de Méndez), novedades referentes al «Protocolo de Estambul. Investigación y documentación efectiva de la tortura y otros malos tratos» y orientaciones sobre el abordaje transversal del monitoreo desde la perspectiva de género, diversidad y discapacidad en los sistemas de encierro. Estuvo dirigida al personal del MNP y a representantes del Comisionado Parlamentario Penitenciario, el MNP de Brasil, Ecuador, Paraguay y Perú.

Por otra parte, integrantes del MNP participaron en la capacitación realizada por Child Rights Connect, denominada «Taller regional virtual en litigio estratégico para la promoción y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en América Latina», durante marzo y abril de 2021. También, integrantes del equipo participaron en el curso «Monitoreo de derechos humanos para defensores y defensoras» organizado por la oficina regional para América del Sur de ACNUDH e Idea Dignidad, del 1.º de febrero al 8 de marzo de 2021.

Durante el período objeto del informe, el MNP continuó trabajando en el marco de la cooperación con UNICEF Uruguay y del convenio con la Facultad de Medicina UDELAR, en particular, con la Cátedra de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Clínica de Psiquiatría Pediátrica, la Cátedra de Psiquiatría y la Unidad Académica de Bioética. Asimismo, se trabajó en conjunto con la Universidad Católica del Uruguay

(UCU) y el Instituto Académico de Educación Social (IAES-ANEP) y con el Observatorio Uruguayo de Derechos Humanos y Salud Mental (Apex-UDELAR).

4.3. Monitoreo del sistema de protección de niñas, niños y adolescentes

Durante el año 2021, el MNP continuó realizando el seguimiento de centros de atención en salud mental del sistema de protección, con especial énfasis en la situación de niñas, niños y adolescentes que permanecían internados en hospitales o en clínicas para episodios agudos, con posterioridad al alta médica.

En este sentido, el 21 de abril se presentó públicamente el informe «La infancia que no queremos ver. Encierro y salud mental de niñas, niños y adolescentes», que sintetiza los resultados del proyecto «Salud mental y encierro en infancias y adolescencias» ejecutado por el MNP con el apoyo de UNICEF Uruguay. En el mes de diciembre, el MNP presentó el informe «Permanecer a pesar del alta. Niñas, niños y adolescentes en clínicas psiquiátricas de episodios agudos con el alta médica», en el que se expusieron conclusiones y recomendaciones en referencia a la situación de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección de INAU que permanecían internados en centros de atención de episodios agudos de salud mental, con posterioridad al alta médica. De la información relevada en las visitas de monitoreo se desprende que, a noviembre de 2021, 24 niñas, niños y adolescentes continuaban internados en las clínicas psiquiátricas de episodios agudos pese a que poseían alta médica. Con un tiempo promedio de tratamiento de 51 días y un promedio de internación una vez otorgada el alta médica de 103 días (tres meses y medio), lo que duplicaba el tiempo de tratamiento.

En segundo lugar, se observó la situación de los centros de ingreso —*puertas de entrada*— del sistema de protección especial de Montevideo,⁴¹ en los cuales se ha identificado un crecimiento constante de los ingresos de bebés, niñas, niños y adolescentes (mayor al 20%, entre 2015 y 2020). Las respuestas del INAU han sido insuficientes e inadecuadas, lo que ha redundado en una saturación de estos centros.

En tercer lugar, se inspeccionaron los centros de protección especial del interior del país y se registraron situaciones heterogéneas. Entre los aspectos problemáticos evidenciados ha sido recurrente en varios centros la observación de una infraestructura deteriorada, con falta de mantenimiento y muy malas condiciones de higiene. Asimismo, dificultades en la propuesta socioeducativa, falta de recursos técnicos y de personal capacitado para el abordaje de situaciones complejas.

41 Se conocen como *puertas de entrada al sistema de protección 24 horas* aquellos centros de ingreso al sistema que reciben en primer lugar a niñas, niños y adolescentes que requieren protección del Estado por haber sido vulnerados sus derechos, y son derivados hacia INAU por orden judicial.

Como eje transversal del monitoreo se continuó observando la implementación de medidas preventivas frente a la pandemia por covid-19 y su impacto en las condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes.

4.4. Monitoreo del sistema penal juvenil

Durante el año 2021, el monitoreo de los lugares de privación de libertad de adolescentes gestionados por INISA se priorizó en los centros de máxima seguridad, donde se presentan los mayores niveles de riesgo y vulneración de derechos. A su vez, se analizaron los factores estructurales y condiciones de riesgo vinculados al ejercicio de los derechos, en particular, el derecho a la salud, a la salud mental, el derecho a vivir sin violencia, el derecho a la libertad y a vivir en comunidad. También, se continuó con el objetivo de constatar la aplicación de medidas preventivas frente al covid-19 en los centros de INISA, y su impacto en las condiciones de vida de las y los adolescentes.

Los centros de máxima seguridad,⁴² como consecuencia de la aplicación de medidas preventivas frente a la pandemia, sufrieron restricciones de movilidad de la forma más severa. Ello, entre otras consecuencias, potenció las situaciones de estrés y conflicto. La mayor cantidad de horas de encierro se debió también a la suspensión de las actividades culturales, sociales y educativas durante el primer semestre. Posteriormente, si bien se retomaron las actividades, esto se hizo en niveles inferiores a los previamente existentes y a la reapertura lograda en otros centros de INISA que priorizan el abordaje socioeducativo.

Entre las principales líneas de investigación, se culminó la primera etapa del proyecto «Violencia institucional hacia adolescentes», implementado en conjunto con el Área de Extensión de la UCU y el IAES-ANEP, y con la cooperación de UNICEF. En octubre, se presentó el informe temático «Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con un enfoque de derechos»,⁴³ en el que se sintetizan los hallazgos relativos a las debilidades en el cumplimiento de las salvaguardas legales en los primeros momentos de la detención⁴⁴ y la vivencia de situaciones de violencia institucional por las y los

42 El INISA cuenta con cinco centros de máxima seguridad: en la Colonia Berro (Canelones), el Centro Mayores de Dieciocho (CMD1), Piedras y Sarandí; el Centro de Ingreso de Adolescentes Mayores (CIAM) y el ETTI, en Montevideo.

43 MNP. «Adolescentes en privación de libertad. Situaciones de violencia institucional desde una perspectiva preventiva de la tortura y otros malos tratos». Uruguay, 2021.

44 El relevamiento recabó el cumplimiento de cuatro salvaguardas específicas: la notificación a familiares, el derecho a recibir información sobre derechos y sobre los motivos de la detención, el acceso a la defensa y a la realización del examen médico.

adolescentes durante la detención y en el marco del cumplimiento de las medidas cautelares privativas de libertad durante 2020. En forma complementaria, se presentó el informe sobre «Adolescentes en comunidad. Experiencias de violencia institucional en Montevideo y Paysandú»,⁴⁵ elaborado por el Área de Extensión de la UCU y el IAES-ANEP, con la colaboración del MNP.⁴⁶

Con el apoyo de UNICEF, se iniciaron tres proyectos: 1) el seguimiento a las recomendaciones realizadas en el informe «El acceso a la educación de adolescentes en privación de libertad desde un modelo preventivo de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes»;⁴⁷ 2) el proyecto «Salud mental en adolescentes privadas y privados de libertad» en centros del INISA, con el objetivo de analizar el proceso de atención, dispositivos y las condiciones de riesgo de vulneración del derecho a la salud mental como una de las formas en las cuales se cristaliza la violencia institucional; 3) La implementación del proyecto «Procesos abreviados en materia penal juvenil luego de las modificaciones introducidas por la ley 19889», con el objetivo de analizar los procesos penales abreviados para adolescentes desde una perspectiva de derechos de infancia y en el marco del OPCAT.

4.5. Monitoreo de unidades policiales

La labor preventiva del MNP abarca el monitoreo de las unidades policiales, mediante la realización de visitas sin previo aviso, en las cuales se supervisa la aplicación efectiva de las salvaguardas en los primeros momentos de la detención y el análisis de las condiciones que incrementan los riesgos de ocurrencia de la tortura y otros malos tratos.

En consideración de que el riesgo de tortura y otros malos tratos se incrementa durante las primeras horas de la detención, el MNP continuó realizando durante el año 2021 el monitoreo a jefaturas de las zonas de operaciones, seccionales policiales y centro de constataciones médicas, con el objetivo de supervisar la aplicación efectiva de las salvaguardas en los primeros momentos de la detención y el análisis de las condiciones que incrementan los riesgos de ocurrencia de la tortura y otros malos tratos.

45 Cooperación MNP-INDDHH-IAES-UCU. «Adolescentes en comunidad. Experiencias de violencia institucional en Montevideo y Paysandú». Uruguay, 2021.

46 Se trata de un estudio exploratorio que analiza las experiencias de violencia policial e institucional sufridas por adolescentes recabadas en base al diálogo con 115 adolescentes y referentes de organizaciones de la sociedad civil de Montevideo y Paysandú.

47 MNP. «El acceso a la educación de adolescentes en privación de libertad desde un modelo preventivo de la tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes. Desafíos para la construcción de un sistema penal juvenil con enfoque de derechos». Uruguay, 2019.

También se procuró dar continuidad al proyecto «Salvaguardas y garantías en los primeros momentos de la detención» con el monitoreo del cumplimiento de garantías y la realización de acciones de incidencia. A su vez, se dedicó a la difusión del informe sobre «Las garantías en los primeros momentos de detención en la zona de operaciones I de Montevideo y sus dependencias»⁴⁸ y la presentación del material audiovisual «Garantías en los primeros momentos de la detención».

Los hallazgos evidenciaron que los incumplimientos referidos a las garantías de información de derechos y de notificación con las familias tienen que ver con prácticas administrativas que carecen de la sistematicidad o los recursos adecuados para asegurarla.

En referencia a la notificación de familiares, si bien se efectiviza de manera sistemática, se observó heterogeneidad en los criterios empleados, tanto respecto a los contenidos como en el procedimiento para su ejecución. En cuanto al acceso a la atención médica, se constató que las personas detenidas eran trasladadas al Centro de Constataciones Médicas y Ley de Faltas (CCM) y solo ingresaban a la seccional con el certificado de revisión médica. Sin embargo, no en todos los casos se realizaba una revisión completa. No se ha observado la existencia de un protocolo de actuación para los casos en que se constatan lesiones físicas o sospecha de situaciones de malos tratos o abuso policial, lo cual puede llevar a que la información quede archivada sin que se adopte ninguna medida a los efectos de investigar los hechos.

En cuanto al derecho a contar con asesoría legal, los resultados del relevamiento dieron cuenta de la persistencia de los obstáculos señalados en el trabajo publicado en el año 2019, con el agravante del cambio en la redacción del artículo 61 del Código del Proceso Penal y la posibilidad de que aumente el número de declaraciones en sede administrativa.

4.6. Monitoreo del sistema carcelario de adultos

En 2021, el MNP se propuso como líneas de trabajo, en primer lugar, continuar con el monitoreo de las condiciones de reclusión en los sectores de seguridad y de medidas preventivas en las unidades penitenciarias de mayor población del interior del país (Canelones, Maldonado y Salto). En segundo lugar, realizar el monitoreo de las unidades donde se encuentran privadas de libertad madres con hijas e hijos (Montevideo, Salto). Asimismo, se continuó con el monitoreo de la implementación de medidas de prevención frente a la pandemia por covid-19 y su impacto en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad.

48 Véase MNP. (2021). «Las garantías en los primeros momentos de detención en la zona de operaciones I de Montevideo y sus dependencias». Recuperado de <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/>>.

Durante el primer semestre, el incremento del número de casos activos de covid-19 en la población general se vio reflejado en la aparición de focos en diferentes unidades carcelarias. El sistema carcelario enfrentó ese incremento de casos positivos de covid-19 y de cuarentenas, en el marco de una situación de hacinamiento y sobrepoblación carcelaria en condiciones de vida precarias. Al respecto, entre las medidas adoptadas, la población privada de libertad fue priorizada en el plan de vacunación y se mantuvieron los protocolos sanitarios en las visitas de familiares y referentes afectivos, las cuales no fueron suspendidas.

En cambio, no se adoptaron estrategias que impactaran en la reducción de la población carcelaria, y esto se redujo a acciones individuales, caso a caso y por la vía judicial, vinculadas a la solicitud de prisión domiciliaria. Por tanto, las condiciones deterioradas en la habitabilidad de la mayor parte de las unidades y las deficiencias en el acceso a la atención de salud limitaron la capacidad para adoptar medidas de higiene y distanciamiento social. La consecuencia más grave del deterioro de las condiciones de vida en el sistema penal se evidenció en el incremento de los conflictos y la violencia entre internos, en especial, en el aumento de las muertes en custodia durante el año 2021.

En referencia a Unidad 9 de madres con hijas e hijos, se presentó el informe «Visita a la Unidad 9» realizado con el objetivo de constatar las condiciones de reclusión de las 27 mujeres y 26 niñas y niños alojados en el primer piso, entre quienes se encontraban 12 en aislamiento y 9 con confirmación de covid-19 positivo. Con base en los hallazgos, el informe concluyó que el sector de aislamiento de la unidad contaba con condiciones de habitabilidad para su uso transitorio y limitado como medida frente a la situación de emergencia sanitaria. Por otra parte, se constató que en el marco de las medidas sanitarias se suspendió el acceso de todas las personas externas a la unidad (familiares, talleristas y defensores). Además, no se permitía la salida de las mujeres y de sus hijas e hijos a realizar actividades externas. La atención de salud estaba a cargo del equipo de la policlínica de la unidad, que efectuaba controles diariamente y, según lo informado hasta el momento de la visita, ninguna persona había requerido asistencia en centros de mayor nivel de atención. El personal de salud contaba con recursos materiales adecuados y necesarios (equipo de protección) para concurrir al sector de aislamiento. No obstante, se observó que tanto operadores penitenciarios como personal de seguridad no contaban con insumos suficientes (tapabocas, guantes, máscaras faciales, sobre túnicas, otros) para concurrir o permanecer en el área de aislamiento. También se puso de manifiesto la falta de materiales para desinfección y protección para utilizar en los demás sectores, como tapabocas y alcohol.

Por otra parte, en el período objeto del informe se dio continuidad al monitoreo exploratorio iniciado el año anterior en la Unidad 20 del departamento de Salto. A su vez, se continuaron examinando las condiciones de reclusión en los sectores de seguridad y de medidas preventivas de las unidades penitenciarias de Canelones, Maldonado y Rivera, tarea iniciada durante 2020. La selección se fundamentó en que son las unidades del interior del país que tienen mayor población y sobre las cuales el MNP cuenta con antecedentes de trabajo en 2019.

4.7. Monitoreo de instituciones psiquiátricas

Durante el año 2021, el MNP continuó examinando las condiciones de vida y trato de las personas privadas de libertad en instituciones psiquiátricas. A su vez, el monitoreo buscó identificar los factores de riesgo de violencia y dar seguimiento a las medidas adoptadas ante la pandemia por covid-19.

En el período de referencia, el Hospital Vilardebó enfrentó situaciones complejas debido al número de casos positivos confirmados para covid-19 y la cuarentena de una cantidad aun mayor de personas usuarias y del personal de atención. Pese al desafío que esto supuso para la gestión del servicio, el manejo adecuado de la situación permitió que se mantuviera bajo control.

En las salas judiciales del Hospital Vilardebó (salas 10, 11, *cuartos fuertes* de sala 11 y sala 17 de mujeres), se evidenció disponibilidad de fármacos, insumos y personal para la atención clínica. Si bien se registraron algunas mejoras en la infraestructura, las actividades terapéuticas integrales continuaron limitadas, situación que se vio profundizada por las condiciones de encierro establecidas por las medidas sanitarias. En las salas 11 y 17 se registró un descenso del número de personas hospitalizadas, lo cual, según lo informado por las autoridades, se debió a que las personas con ingreso por orden judicial con medidas privativas de libertad eran derivadas al Sanatorio Etchepare.

En los *cuartos fuertes* de la sala 11 de varones se encontraron personas encerradas en condiciones altamente restrictivas, sin ninguna actividad terapéutica ni recreativa, sin visitas de familiares o referentes y en celdas de reducidas dimensiones. En forma adicional, se constataron situaciones de uso del aislamiento en solitario por períodos prolongados. Se constató que había personas que, estando en condiciones de egreso desde el punto de vista psiquiátrico, permanecían hospitalizadas por determinación judicial supeditándose su derecho a la inclusión en la comunidad a condiciones sociales, incluida la vivienda. La mayor parte de las personas hospitalizadas en salas judiciales no mantenían contacto con su defensa y desconocían su situación judicial. Estas situaciones han sido comunicadas a las autoridades competentes, así como a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental.

En el Centro de Rehabilitación Médica, Ocupacional y Sicosocial (CEREMOS), en el primer semestre del año 2021, frente al incremento de casos activos de covid-19 en la población, se suspendieron las actividades recreativas y las visitas de familiares o referentes afectivos, las que se retomaron paulatinamente en el segundo semestre. En este contexto, si bien se presentaron dificultades externas para efectivizar los egresos, también se evidenciaron algunos avances en la construcción de estrategias orientadas a la desinstitucionalización, constatándose acciones educativas, legales y de vinculación con dispositivos alternativos en comunidad. El monitoreo de los pabellones 5 y 10 ubicados en el sector Etchepare de CEREMOS dio cuenta de la precariedad de la infraestructura, deficiencias en la higiene ambiental e insuficiencia en la disponibilidad de personal de atención en salud. No obstante, se continuó constando en general una buena relación entre el personal de asistencia y los usuarios.

El MNP transmitió su preocupación por la situación de las personas del pabellón 24 (J) del sector Santín Carlos Rossi, dispuesto para la aplicación de medidas de seguridad a usuarios varones. En este pabellón convivían 11 personas en régimen de aislamiento, sin actividades, con interacción mínima con el escaso personal asignado y contactos esporádicos con el resto de las personas usuarias del centro o con el exterior. Las instalaciones del sector se encontraban en muy mal estado. No se detectaron propuestas planificadas de actividades lúdicas o recreativas, o de otras intervenciones psicosociales que apuntaran a la rehabilitación o inclusión social, y predominaba el abordaje farmacológico.

En el área de internación psiquiátrica ubicada en el sector C (antes llamado sector D) del módulo 12 de la Unidad 4 del INR (ex-COMCAR), se constató que las condiciones edilicias presentaban serios problemas para la habitabilidad, tornándose un espacio deplorable e insalubre que afectaba la dignidad de las personas. Si bien el servicio contaba con atención de medicina general, psiquiatría, enfermería y psicología, no había un proyecto de abordaje integral y se evidenciaba la carencia de actividades de rehabilitación, socioeducativas o recreativas. En 2021 se registró un agravamiento de las situaciones de violencia interpersonal, acentuada por la presencia de *cortes carcelarios*, episodios de lesiones autoinfligidas e intentos de autoeliminación, así como muertes en custodia.

5. Educación y promoción en derechos humanos

5.1. Introducción

El Área Educación y Promoción en Derechos Humanos de la INDDHH se propone fomentar el desarrollo de una cultura de respeto y protección de los derechos humanos, la paz y la no violencia como ejes sustanciales de la convivencia social. Es un área especializada, complementaria y transversal entre las funciones que desarrolla la INDDHH.

Su principal objetivo consiste en promover una cultura humanitaria para la convivencia social. Para ello realiza actividades en articulación con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil. En particular, articula acciones con los organismos responsables de la educación formal a través de la ANEP, UDELAR y Plan Ceibal, como con los vinculados a la educación no formal y formación permanente de educandos y educadores: MEC, Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República y organizaciones de la sociedad civil.

El Área trabaja en consonancia con los principios proclamados en la Asamblea General de Naciones Unidas en 2004 en el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos. Este Programa insta a los Estados entre múltiples acciones a impartir educación y capacitación en materia de derechos humanos a los educadores de los sistemas de enseñanza y formación académica y extraacadémica; en particular, a los que trabajan con niñas, niños y jóvenes. Todo esto en el marco Declaración de las Naciones Unidas sobre Educación y Formación en materia de Derechos Humanos.

Uruguay viene desarrollando múltiples acciones de educación en derechos humanos en forma acorde con las normas vigentes, entre ellas la Constitución de la República, que insta a la formación ciudadana y la educación de la población, así como leyes nacionales que refieren a la importancia del proceso educativo y específicamente a la formación en derechos humanos.

La INDDHH ha desarrollado diversas acciones desde el año 2017 enmarcadas en estas líneas, que pueden resumirse de la siguiente forma:

- I. Desarrolla actividades en articulación con organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil para brindar información, conocimientos y educación en derechos humanos al funcionariado público y a la población en general, así como monitorea el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.
- II. Colabora en la construcción de políticas públicas, democráticas e inclusivas que fortalezcan a la ciudadanía, en las que se brinden herramientas para combatir las desigualdades y los abusos de poder, se valoricen la diversidad y las diferencias, y se eduque hacia la prevención de la violencia y la resolución pacífica de los conflictos.
- III. Contribuye a la creación de una cultura de derechos humanos en la que los derechos y las responsabilidades para con los otros se internalicen, se vuelvan naturales, llegando a formar parte de los modos de vida compartidos y las costumbres de quienes integran la sociedad.

5.1.1. Líneas de trabajo

Con base en lo expuesto se han instrumentado las siguientes líneas de trabajo:

- I. Actividades de sensibilización y difusión de los derechos humanos en centros educativos de educación formal e informal (jornadas, talleres, charlas) y dirigidas a la ciudadanía en general (concursos de afiches, de cuentos, de dibujos; conferencias y visitas).
- II. Elaboración de materiales didácticos y adaptación de materiales de años anteriores a lenguaje braille (juegos, publicaciones).
- III. Actividades de promoción y capacitación a funcionarios públicos (cursos y talleres).
- IV. Educación en derechos humanos a distancia (cursos en línea).
- V. Actividades de formación a funcionarios policiales.
- VI. Monitoreo del desarrollo de planes y acciones curriculares en educación en derechos humanos (coordinación con el Sistema de Educación Formal ANEP, CEP, CES, PNEDH)
- VII. Actividades de capacitación interna en articulación con otras áreas de la INDDHH.
- VII. Actividades académicas en coordinación con universidades nacionales e internacionales.

5.1.2. Estrategias de intervención

El Área desarrolla tres estrategias de intervención dirigidas a la difusión y el aprendizaje de los derechos humanos: promoción, capacitación y formación.

Por *promoción* se entiende que las personas identifiquen ciertas nociones de respeto de derechos humanos y que los incorporen en la vida cotidiana.

La *capacitación* comprende aquellas que aportan conceptos y nociones, que buscan sensibilizar y desarrollar habilidades para propiciar el cambio de actitudes.

La *formación* refiere a actividades que ofrecen herramientas teórico-prácticas, que permiten incorporar elementos conceptuales y destrezas para aplicar en su trabajo y en la vida cotidiana.

5.1.3. Acciones realizadas durante el año 2021

Al igual que en el año 2020, la planificación anual proyectada se vio alterada por el covid-19. Debió readecuarse la planificación, se postergaron muchas de las acciones previstas en distintos puntos del país y se priorizaron las actividades a distancia.

El año 2021 se destacó por el lanzamiento y amplia difusión del juego trivía «Avanzar en derechos», que también se implementó en forma digital y en línea; el Segundo Concurso Nacional de Cuentos «Contando derechos», con la elaboración y presentación de una obra de teatro basada en los relatos de niñas, niños y adolescentes; y la realización de cuatro nuevas ediciones del Curso Básico sobre Derechos Humanos y el Rol de la INDDHH.

5.2. Promoción en derechos humanos

5.2.1. Elaboración y edición de materiales didácticos

5.2.1.1. Trivia «Avanzar en derechos»

Respecto a la elaboración y publicación de contenidos vinculados a la defensa, promoción y garantía de los derechos humanos, se destaca que el 27 de mayo se realizó el lanzamiento y promoción del material didáctico Trivia «Avanzar en derechos».⁴⁹

El juego, que puede ser utilizado tanto en el aula como en el hogar, es una herramienta de difusión y promoción de los derechos humanos y de construcción de ciudadanía, dirigido a adolescentes y adultos. A los efectos de su difusión masiva se instrumentó su descarga a través de la web institucional.⁵⁰

Durante 2021 el juego se presentó en diversas instancias con autoridades y representantes de los siguientes organismos nacionales e internacionales: Unión Europea, UNESCO, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Corte IDH; representante de ONU ACNUDH Jan Jarab, Intendencia de Montevideo, Intendencia Maldonado, ANEP, Plan Ceibal, UDELAR e INJU. Así también, con organizaciones de la sociedad civil e instituciones educativas.

El 16 de junio, con el objetivo de difundir el material en el ámbito nacional, se llevó a cabo un taller virtual con educadores de INAU de Río Negro, Artigas, Salto, Paysandú y Rivera del Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA-INAU).

En setiembre y octubre se instrumentaron cinco talleres presenciales abiertos a la comunidad en general, en la sede de INDDHH en Montevideo, con numerosa y variada participación.

En este marco se llevó adelante un taller para estudiantes de la Universidad Católica del Uruguay en coordinación con el Área de Extensión de dicha institución.

Se realizó un taller con el juego Trivia «Avanzar en derechos» en el liceo IBO, n.º 36, instancia en la que también se trabajó la importancia de la educación en derechos humanos y el rol de la INDDHH.

El 14 de octubre se realizó un taller de lanzamiento en la sede de la Universidad CLAEH de Maldonado.

El 6 de noviembre se concurrió a Lascano en Rocha. En el Colegio María Auxiliadora se realizaron talleres con niñas y niños de 1.º a 6.º año sobre derechos humanos y se llevó adelante un taller para el cuerpo docente con el juego Trivia «Avanzar en derechos». Por

49 En el siguiente link se muestran detalles de la actividad:
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/trivia-avanzar-derechos-para-aprender-jugando>

50 <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/avanzar-derechos-trivia-para-jugar-aprendiendo>

otra parte, se realizaron reuniones con autoridades de la municipalidad, en las que se brindó información sobre el Área, el rol de la INDDHH y temáticas vinculadas a la situación de los derechos humanos como el envejecimiento y la protección de derechos.

5.2.1.2. **Libro *Avanzar en derechos***

Una vez implementado el material didáctico se entendió relevante elaborar un material de apoyo que aportara información adicional. El libro se organiza en cuatro secciones: «Conceptos», «Historia», «Derechos, deberes y libertades», y «Garantías». De este modo se pueden relacionar los principales hitos en la historia de la construcción moderna de los derechos humanos, sus antecedentes, los diversos sistemas de protección, la consolidación de las grandes conquistas en materia de derechos, el Estado de derecho como requisito central para el ejercicio y goce de los derechos humanos, así como otras temáticas de especial actualidad. Su contenido fue elaborado por la directora de la INDDHH Mariana Blengio Valdés, Gabriela Brunetto y Leticia Alcarraz.⁵¹

5.2.1.3. **Declaración de interés educativo de ANEP del material didáctico *Avanzar en Derechos***

El Consejo Directivo Central de la ANEP declaró de interés educativo el juego Trivia «Avanzar en derechos» elaborado por la INDDHH.⁵²

5.2.1.4. **Juego de la Memoria de la Declaración Universal en formato braille**

Con el objetivo de facilitar el acceso a los materiales didácticos editados por el Área de Educación, se editó en formato braille el Juego de la Memoria de la Declaración Universal.⁵³

Para la presentación pública de esta edición braille, el 7 de octubre se organizó un conversatorio sobre «Inclusión en la educación».⁵⁴

51 Véanse el juego y su anexo en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/avanzar-derechos-trivia-para-jugar-aprendiendo>.

52 Véase resolución completa en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/anep-declara-interes-educativo-trivia-avanzar-derechos>.

53 El Juego de la Memoria es un material didáctico elaborado en 2018, que está conformado por 62 cartas: 60 de estas ilustran (por duplicado) los 30 artículos consagrados en la Declaración Universal y dos cartas ilustran el logo de la INDDHH.

54 Véase en <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/material-educativo-juego-memoria-version-braille>.

5.2.2. Actividades de promoción y educación en derechos humanos en coordinación con otros organismos y la sociedad civil

5.2.2.1. Festival Internacional de Artes Escénicas Infantil y Adolescente del Uruguay (fIAEuy) e Intendencia Municipal de San José

El Área Educación y Promoción colaboró con el fIAEuy, evento organizado por la asociación Intermedios Producciones, con el apoyo del MEC, el Programa Iberescena y la Intendencia de San José. En el festival y durante toda la semana se realizaron talleres lúdicos con el Juego de la Memoria y con juegos Trivia «Avanzar en derechos». El 20 de noviembre la directora Mariana Blengio participó en el conversatorio «La Convención sobre los Derechos del Niño: infancias, adolescencias y estados de pandemia».

5.2.2.2. Talleres en conjunto con la Secretaría de Educación para la Ciudadanía de la Intendencia de Montevideo

En el marco de las competencias del Área, se continuó trabajando en la difusión de los materiales didácticos sobre derechos humanos, con organismos públicos nacionales y departamentales y con énfasis en la aproximación con la ciudadanía. Es por ello que se realizaron reuniones de coordinación y un acuerdo de trabajo con la Secretaría de Educación para la Ciudadanía de la Intendencia de Montevideo.

En diciembre, en adhesión al Día Internacional de los Derechos Humanos, se desarrollaron espacios lúdicos con la Trivia «Avanzar en derechos» y con el Juego de la Memoria de la Declaración Universal, en la explanada de la Intendencia de Montevideo. Durante estas actividades, niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos participaron de los juegos y se les entregó información de la INDDHH y del Área.

5.2.2.3. Conversatorio «Interés superior de la vejez»

El 28 de octubre se realizó el conversatorio «Interés superior de la vejez» en la sala Paulina Luisi del Anexo del Palacio Legislativo. El conversatorio se llevó a cabo en función del Informe sobre Envejecimiento y Derechos Humanos,⁵⁵ a los efectos de promover el conocimiento del informe, reflexionar sobre el envejecimiento en el mundo y en nuestro

55 El informe nace en el marco de las competencias de la INDDHH, atento a lo dispuesto en el artículo 4.º, inciso f, y en seguimiento de la resolución del Consejo Directivo del 5 de mayo 2020, que aprobó la moción presentada por la directora Mariana Blengio Valdés, de elaborar un informe sobre envejecimiento y derechos humanos, su impacto en materia de políticas públicas, con especial referencia a los cuidados, ingreso y permanencia en establecimientos de larga estadía. Este informe es aludido en el capítulo 2, correspondiente a los informes INDDHH.

país, los mecanismos jurídicos para la protección de este colectivo, tanto en el ámbito jurisdiccional como no jurisdiccional, y el análisis de las sentencias sobre el tema.⁵⁶

5.2.2.4. Actividad con estudiantes del IPA

En los meses de agosto y setiembre, tal como se viene haciendo desde 2019, se dictaron cuatro clases virtuales a estudiantes del IPA del profesorado de Historia, en las que se expuso sobre la noción de derechos humanos y las competencias de la INDDHH. Se trabajó en conjunto con la Coordinadora del Sitio de Memoria ex-SID.

5.2.2.5. Taller en Liceo Nocturno de Shangrilá

El taller realizado el 9 de noviembre, para estudiantes adultos, abordó la temática de los derechos humanos, evolución, garantías y su aplicación en la vida cotidiana.

5.2.2.6. Otros aportes para la promoción de los derechos humanos

Con el fin de aportar información de interés en materia de derecho internacional de los derechos humanos, se sistematizaron los principales tratados de los sistemas OEA y ONU.

5.2.2.7. Concurso Nacional de Cuentos «Contando derechos 2021»

En el marco de sus competencias y reafirmando su compromiso con la educación y promoción en derechos humanos, la INDDHH propuso como consigna para el Concurso Nacional de Cuentos 2021 la elaboración de un cuento cuya temática fueran los derechos humanos, tomando como base los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.⁵⁷

A igual que en 2020, el concurso fue declarado de interés por ANEP-CODICEN⁵⁸ y recibió los siguientes apoyos institucionales: ANEP, Plan Ceibal, Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Instituto Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO), Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN-OEA), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

A pesar de los obstáculos generados por la pandemia de covid-19, se realizó una amplia difusión del concurso entre organismos públicos nacionales y departamentales, a través de redes, afiches y actividades virtuales.

56 La actividad puede verse en <<https://www.youtube.com/watch?v=MHWz7jdPolc>>.

57 En 2021, el concurso se organizó con tres categorías para la postulación de los cuentos: 1ª Categoría: Niños/as hasta 8 años de edad. 2ª Categoría: Niños/as de 9 a 12 años de edad. 3ª Categoría: Adolescentes de 13 a 17 años de edad.

58 Resolución 1234/021 (acta n.º 17)

5.2.2.8. «Tus derechos cuentan», actividad coorganizada con bibliotecas municipales

El concurso fue difundido por varias bibliotecas en todo el territorio nacional. Se destacó la actividad de difusión realizada en forma virtual con las bibliotecas municipales de Montevideo: Horacio Quiroga, Felisberto Hernández, María Vítтори, José H. Filgueira y Ernesto Herrera.⁵⁹

En esta segunda edición se recibieron 118 cuentos, de los cuales 39 correspondieron a la 1.ª categoría, 54 cuentos a la 2.ª categoría y 25 a la 3.ª categoría.

5.2.2.9. Elaboración de guion de obra de teatro *Contando derechos*

Con el objetivo de difundir y promover los derechos humanos, y a partir de los relatos de niñas, niños y adolescentes del Primer Concurso de Cuentos convocado por la INDDHH, se elaboró el guion de una obra de teatro que se tituló *Contando derechos*. El guion fue dirigido por la directora Mariana Blengio Valdés y su contenido fue adaptado por Maite Bigi, Martín García y Gabriela Brunetto.

5.2.2.10. Reconocimiento a autoras/es de los cuentos

El 10 de diciembre, Día Internacional de los Derechos Humanos, se llevó a cabo la ceremonia de reconocimiento a los primeros puestos, menciones y jurado del Concurso Nacional «Contando derechos» de las ediciones 2020 y 2021.⁶⁰

La ceremonia se llevó a cabo en el Salón de los Pasos Perdidos del Palacio Legislativo y contó con la participación de autoridades de IMPO, Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, IIN-OEA, ANEP, Intendencia de Maldonado y la ilustradora Verónica Leite. Se destacó la presencia de educadores y familiares de quienes fueron premiadas/os. Al término de la actividad se presentó la obra teatral *Contando derechos*.

Dado que algunos/as de los/as premiados/as no pudieron asistir a esta ceremonia, se concurrió a algunos de los centros donde participan para hacer entrega de los reconocimientos. Tal es el caso del Sr. Hugo Saavedra, ganador de una mención especial del concurso 2020 y autor del cuento «El derecho de todos», residente del Hospital Piñeyro del Campo, a quien la directora Mariana Blengio Valdés le entregó el

59 Véase propuesta completa en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/encuentro-virtual-ninosas-ganadores-del-concurso-nacional-cuentos-contando>>.

60 Véase la entrega de reconocimientos a ganadoras/es de las ediciones 2020 y 2021 del Concurso de Cuentos «Contando derechos» en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/inddhh-entrega-reconocimientos-estrena-obra-teatro-basada-concurso-contando>>.

reconocimiento el día 30 de diciembre en presencia de las autoridades del Hospital y de educadoras.

Por otra parte, el 7 de diciembre se realizó una actividad en la que se presentó la Trivia «Avanzar en derechos» en la escuela rural 41 Faro de José Ignacio (Maldonado), a la que concurren dos de las ganadoras del concurso 2021.

5.2.2.11. Libros *Contando derechos* y difusión de los cuentos

Los cuentos ganadores o con mención especial de la primera edición del concurso fueron publicados e incorporados a la Biblioteca País del Plan Ceibal de ANEP. A su vez, varios cuentos de las categorías para niños, niñas y adolescentes se encuentran en formato de audiocuento, grabados con la voz de sus autores/as. Los dos libros de la primera edición del concurso se pueden descargar en la página oficial de la INDDHH.⁶¹ Por otra parte, se pueden descargar audiocuentos con traducción al lenguaje de señas, en el sitio web institucional de la Dirección de Derechos Humanos de la ANEP.⁶² Los cuentos ganadores del Segundo Concurso Nacional de Cuentos «Contando derechos 2021» fueron publicados en formato papel y también se pueden descargar de la página web de la INDDHH.⁶³

5.3. Capacitación en derechos humanos

5.3.1. Plataforma EDUCA/INDDHH

5.3.1.1. Curso Básico sobre Derechos Humanos y Rol de la INDDHH

Desde el año 2019, el Área de Educación viene implementando el Curso Básico sobre Derechos Humanos y el Rol de la INDDHH, en modalidad en línea, a través de la plataforma educativa Moodle, con una carga de 40 horas, con una duración aproximada de cuatro semanas.

-
- 61 Publicación digital de los cuentos ganadores de la primera edición del Concurso de Cuentos «Contando derechos», edición 2020:
<<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/publican-relatos-del-primer-concurso-nacional-cuentos-convocado-inddhh>>.
- 62 Véanse en <<http://aulas.ces.edu.uy/course/view.php?id=2126>>.
- 63 Publicación digital de los cuentos ganadores de la segunda edición del Concurso de Cuentos «Contando derechos», edición 2021:
<<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/publican-relatos-del-segundo-concurso-nacional-cuentos-contando-derechos>>.

El curso contiene tres módulos temáticos que incluyen materiales obligatorios, guías de lectura y materiales complementarios, material audiovisual y foros de discusión para promover la interacción de los/as participantes entre sí y con la tutora a cargo. Cada módulo culmina con un cuestionario de múltiple opción, actividad autogestionada que permite evaluar la integración de los contenidos sobre derechos humanos en los diferentes ámbitos de inserción profesional y laboral, así como en la propia vida cotidiana.

5.3.1.2. Inauguración del año lectivo 2021

Al iniciar la primera edición del Curso en el año 2021, se llevó a cabo la conferencia «Los derechos humanos: pasado, presente y futuro». Contó con la participación de la Dra. Mariana Blengio y del Dr. Eduardo Bertoni, representante alterno y coordinador del IIDH.

En 2021 se realizaron cuatro ediciones, y en total desde que comenzó a implementarse en 2019, cuenta doce ediciones (cuadro 5.1).

CUADRO 5.1

Cantidad de personas inscritas, matriculadas y egresadas por año

Año	Total de inscritos/as	Total de matriculados/as	Total de egresados/as
2019	612	612	229
2020	2985	1188	571
2021	1143	729	407
Totales	4740	2529	1207

Fuente: Área de Educación y Promoción en Derechos Humanos.

5.3.2. Instrumentación de pasantías estudiantiles

5.3.2.1. Convenio con la Facultad de Derecho UDELAR.

Pasantías estudiantiles

En el marco del convenio firmado con la Facultad de Derecho UDELAR, se instrumentaron dos pasantías estudiantiles en coordinación con la Carrera de Relaciones Internacionales, bajo la dirección del Mag. Dr. Diego Escuder y la docente monitora de la UDELAR, Lic. Mónica Nieves. La pasantía consistió en una práctica profesional en modalidad educativa, de 300 horas de duración, en el Área de Educación de la INDDHH, como trabajo final para egresar de la Licenciatura en Relaciones Internacionales.

Por su parte, en coordinación con la Carrera de Relaciones Laborales, se instrumentaron cuatro pasantías estudiantiles en el ciclo lectivo 2021. Consistieron en

prácticas profesionales de 100 horas de duración, en modalidad de práctica educativa, en el Área de Educación de la INDDHH, para egresar de la Licenciatura en Relaciones Laborales.

El 16 de diciembre de 2021 se realizó una actividad de reconocimiento a los pasantes y de cierre de año, en la que participaron autoridades de las carreras afines y funcionarios de la INDDHH.

5.4. Coordinaciones institucionales

5.4.1. Coordinación con la Dirección de Derechos Humanos de CODICEN-ANEP

Durante el año 2021 se coordinó de forma permanente con la Dirección de Derechos Humanos de la ANEP, a través de la directora Lic. Gloria Canclini.

En este marco se instrumentó la participación y apoyo de la ANEP en los lanzamientos de los materiales didácticos accesibles elaborados por el Área, la segunda edición del Concurso de Cuentos «Contando derechos». Asimismo, ANEP declaró de interés educativo el juego Trivia «Avanzar en derechos» y el Segundo Concurso Nacional de Cuentos.

5.4.2. Coordinación con Plan Ceibal

En 2021 se incorporaron los libros de cuentos *Contando cuentos*, con los ganadores de la edición 2020, a la Biblioteca Mi País del Plan Ceibal. El libro 1 incluye los cuentos ganadores de las categorías 1 y 2, y el libro 2 los ganadores de las categorías 3 y 4.⁶⁴

5.4.3. Coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República

La Secretaría brindó apoyo al Concurso de Cuentos 2021. Su directora Rosario Pérez integró el jurado de la categoría 1. Asimismo, la Secretaría participó en varias actividades de conversatorios y lanzamientos del área.

64 Publicación digital de los cuentos ganadores de la primera edición del Concurso de Cuentos «Contando derechos» 2020, en Biblioteca País del Plan Ceibal: libro 1: <<https://bibliotecapais.ceibal.edu.uy/info/contando-derechos-1-primer-concurso-nacional-de-cuentos-de-la-inddhh-00017711>>; libro 2: <<https://bibliotecapais.ceibal.edu.uy/info/contando-derechos-2-primer-concurso-nacional-de-cuentos-de-la-inddhh-00017714>>.

5.4.4. Coordinación con IMPO

El organismo brindó apoyo institucional al Concurso de Cuentos 2021 y al lanzamiento del material didáctico Trivia «Avanzar en derechos». Asimismo participó en la entrega de reconocimientos y en la presentación de la obra de teatro llevada a cabo el día 10 de diciembre.

5.5. Actividades conjuntas con defensorías del pueblo de la región

5.5.1. Proyecto «Fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de derechos humanos en el contexto de la pandemia covid-19 para la atención de grupos de población»

En 2021 se instrumentó la participación de la Comisión de Derechos Humanos de México en este proyecto, con el apoyo del Instituto Internacional del Ombudsman (ILO).

5.5.2. Curso sobre mediación comunitaria

El día 6 de diciembre se organizó e impartió el Curso sobre Mediación Comunitaria. Los ejes temáticos de la capacitación fueron: métodos alternativos de resolución de conflictos y mediación comunitaria. Se abordaron aspectos como el ámbito de aplicación de la mediación, modalidad virtual y presencial, mediadores voluntarios, comediación.

5.5.3. Presentación de la trivia en las defensorías del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Ciudad de Río Cuarto

En noviembre, a partir de la invitación de las defensorías del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y de la Ciudad de Río Cuarto argentinas, se presentó la Trivia «Avanzar en derechos» en ambas instituciones.

6. La INDDHH en el territorio

6.1. La descentralización como estrategia institucional

Desde la creación en 2018 del Área de Descentralización de la INDDHH, se han desarrollado actividades tendientes a generar mayor cercanía entre la INDDHH y los diferentes departamentos del país. Para ello, el Área ha elaborado distintas estrategias, priorizando el trabajo en algunos departamentos e implementando acciones en Artigas, Rivera, Cerro Largo, Rocha, Treinta y Tres, Tacuarembó, Durazno, Salto y Lavalleja.

Durante 2021 se continuó fortaleciendo la generación de espacios de diálogo y participación con organizaciones de la sociedad civil y se profundizó en el trabajo temático en localidades de menos de 5000 habitantes y en ciudades alejadas de las capitales departamentales.

La continuidad del trabajo en los departamentos mencionados y la llegada a nuevos departamentos estuvieron transversalizadas por la línea temática de infancias y adolescencias en pueblos rurales, sobre la cual se ampliará en un próximo ítem.

Asimismo, en términos de descentralización, cabe resaltar que este Consejo Directivo ha señalado la necesidad de que la INDDHH cuente con sedes en diferentes departamentos, como la forma más efectiva de alcanzar una descentralización plena. La imposibilidad de contar con la asignación presupuestal correspondiente ha impedido su realización.

6.2. La estrategia desarrollada en los departamentos incorporados durante el 2021: Salto y Lavalleja

Durante 2021, el Área de Descentralización incorporó a Salto y Lavalleja en su trabajo. Debido a la situación sanitaria del país, en el primer semestre se realizaron instancias virtuales.

Entre los meses de marzo, abril y mayo se seleccionaron los actores a contactar y se generaron entrevistas con responsables de instituciones estatales departamentales e integrantes de la sociedad civil de Salto y Lavalleja.

En el departamento de Salto se realizaron entrevistas con:

- Intendencia de Salto: Dirección de Género, Generaciones y Derechos Humanos; Dirección de Promoción y Desarrollo; Dirección de Descentralización
- INAU: Dirección Departamental
- MIDES, referente de Gestión Territorial
- UC DIE-CODICEN
- Junta Departamental de Salto, Comisión de Derechos Humanos
- UDELAR, Cenur Litoral Norte, director y asistente académico Fernando Alonso
- Representante nacional por Salto
- Organizaciones de la sociedad civil, Asociación Down y Revuelta Subversiva

En el departamento de Lavalleja se realizaron entrevistas con:

- Intendencia de Lavalleja: Dirección de Servicios Sociales
- INAU: Dirección Departamental
- MIDES: Dirección Departamental
- UC DIE-CODICEN: representantes
- Junta Departamental de Lavalleja: Presidencia
- Representante nacional por Lavalleja
- Organizaciones de la sociedad civil: Centro Ibirá, Mujeres Sin Miedo y Fundación Lolita Ruibal

En Salto, las entrevistas mostraron las siguientes percepciones sobre la situación de los derechos humanos en el departamento.

- a) Sobre la emergencia sanitaria: se puso el acento en las medidas adoptadas para atender a las personas institucionalizadas y garantizar la continuidad de los servicios estatales. Se planteó la importancia de atender el derecho a la alimentación, a través de los diferentes programas sociales y se indicó que los espacios interinstitucionales se han visto afectados en su funcionamiento regular.
- b) Sobre los DESCA: se destaca el derecho al trabajo, determinado por la zafra como una característica importante del departamento. El derecho a la educación fue visualizado como tema de preocupación, en particular el rezago y la repetición escolar, y la educación inclusiva.
- c) La mirada de los actores institucionales entrevistados en relación con los DESCA apareció transversalizada por la situación de colectivos vulnerados en sus derechos: personas en situación de calle; mujeres; mujeres, niños, niñas y adolescentes de zonas rurales y pequeñas localidades; personas adultas mayores; y personas en situación de discapacidad.
- d) En relación con la integridad personal: algunas de las personas entrevistadas percibían un aumento de situaciones de maltrato o abuso en la realización de procedimientos policiales.
- e) Temas transversales a todos los derechos: se planteó la dificultad para la descentralización que tiene el propio departamento, por realidades diferentes entre localidades y la capital. «Es un departamento macrocefálico con la capital como centro. Tiene seis municipios y varios poblados pequeños. Se da una importante migración del interior del departamento hacia el cinturón de la ciudad».

En Lavalleja, las entrevistas realizadas mostraron las siguientes percepciones sobre la situación de los derechos humanos en el departamento:

- a) Sobre los DESCA: se plantearon aspectos vinculados principalmente al derecho a la salud y a la educación. En relación con el derecho a la salud, se recogen percepciones relacionadas con la escasez de recursos humanos y la accesibili-

dad, que se agravan por el estado de la caminería rural y la baja frecuencia del transporte público. Por otra parte, se plantearon preocupaciones centradas en áreas específicas de atención de los servicios de salud: atención de consumo problemático de sustancias, salud sexual y reproductiva, salud mental y suicidios. En relación con el derecho a la educación: se hizo referencia a la escasez de oferta educativa para adolescentes; se hizo énfasis en la necesidad de generar más propuestas de educación no formal y fortalecer las becas (insuficientes) para apoyar la continuidad educativa. El servicio que prestan los hogares para estudiantes (dos en Montevideo de nivel terciario, uno en Minas y uno en Mariscal) fue valorado positivamente. Se valoró como importante la presencia de la universidad en el departamento, pero se demandó ampliar la oferta educativa a otras áreas.

- b) En relación con la situación de colectivos vulnerables: se mencionó la situación de mujeres; niñas, niños y adolescentes; personas adultas mayores; personas en condición de discapacidad; personas en situación de calle.

6.3. El vínculo con las organizaciones sociales en el territorio

El Área de Descentralización ha asumido un rol proactivo para valorar las preocupaciones e iniciativas que surgen en cada lugar a partir del actual contexto de pandemia y en la protección de los derechos humanos. En ese marco, se llevó adelante el ciclo «Participación y derechos humanos en pandemia» en coordinación con los Centros Universitarios Regionales del Este, Litoral Norte y Noreste de la Universidad de la República. Los días 5, 14 y 21 de octubre de 2021, se realizaron tres encuentros con organizaciones sociales de los departamentos de Artigas, Cerro Largo, Durazno, Lavalleja, Tacuarembó, Rivera, Rocha, Salto y Treinta y Tres.⁶⁵

Algunas de las preocupaciones planteadas en estos encuentros por las organizaciones sociales, giraron en torno a:

6.3.1. La participación y organización propias en tiempos de pandemia

Se manifestaron las dificultades para mantener contactos que implicaron la suspensión de las intervenciones directas. Debieron reconfigurarse las formas tanto de participación como de rol de las organizaciones en la sociedad (buscar alternativas a la crisis económica y apoyar a la población de sus localidades).

65 El material completo fue publicado por la INDDHH como relatoría de los encuentros y se encuentra disponible en <<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/noticias/relatoria-encuentros-regionales-organizaciones-sociales-participacion>>.

En esta línea, se demandaron estrategias para la autosustentabilidad y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, como convocatorias y llamados para financiar proyectos o fondos semilla. En todos los encuentros, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación estuvieron presentes en las conversaciones como un elemento determinante para la participación. Se señaló que la pandemia incrementó la identificación de su potencial uso y beneficios para la organización colectiva. También se hizo referencia a que el aumento de la sobrecarga de las mujeres en el trabajo no remunerado hizo que disminuyera su participación, tanto dentro de las organizaciones como en los espacios de participación y encuentro.

6.3.2. Emergentes en los territorios

- Las fronteras y sus particularidades
- Discapacidades, derechos humanos y pandemia
- Salud mental
- Crisis de cuidados y pandemia
- Atención primaria de salud
- El derecho a la cultura
- Pandemia, vulneración de derechos y personas adultas mayores
- Juventud y adolescencia durante la pandemia
- Acceso a la justicia
- Acceso a la vivienda
- Atención a poblaciones vulnerables y trabajo
- Violencias
- Tenencia de la tierra y ambiente
- Fortalecimiento de la política pública en el territorio
- Infraestructuras y espacios públicos

6.4. Los discursos de derechos humanos de organizaciones sociales y prensa en el departamento de Tacuarembó

Durante 2021 se ejecutó un convenio específico con la Facultad de Información y Comunicación UDELAR (FIC) a cargo de las docentes Mariana Achugar, Alicia García y Macarena Gómez, en el departamento de Tacuarembó. El objetivo fue generar espacios para compartir, analizar y profundizar las representaciones, prácticas y narraciones construidas a nivel local por actores y medios de comunicación con relación a los derechos humanos.

El trabajo desarrollado por la FIC se dividió en dos partes; por un lado, con las organizaciones de la sociedad civil, y por otro, con los medios de comunicación.

6.4.1. Una mirada local de los derechos humanos. Línea de trabajo con organizaciones sociales

La propuesta elaborada se centró en trabajar las representaciones y sentidos que construyen las organizaciones sociales locales, en sus prácticas y discursos, en relación con los derechos humanos. Para ello se creó un espacio de formación integral (EFI),⁶⁶ y se contactó a organizaciones sociales que ya tenían una relación con la INDDHH. Se concretaron tres encuentros presenciales: en la ciudad de Tacuarembó, el 5 de octubre; el 12 de noviembre, a orillas del Río Negro, próximo a la ciudad de Paso de los Toros; y el 10 de diciembre en la ciudad de Tacuarembó.

Estas actividades permitieron reunir a organizaciones sociales vinculadas a la protección de los derechos humanos de diferente naturaleza. Se realizó un registro audiovisual que permitirá la elaboración de productos comunicacionales relacionados a la temática de los derechos humanos desde una perspectiva local.

6.4.2. Los derechos humanos en los medios locales: procesos de construcción mediática de discursos en Tacuarembó⁶⁷

Las representaciones que circulan en los medios de comunicación locales forman parte del imaginario social y contribuyen a su reproducción o transformación. Qué derechos se representan en los medios, cómo se representan esos derechos, qué actores se asocian con su vulneración o defensa son factores que van construyendo un horizonte de posibilidades a nivel simbólico que, consciente o inconscientemente, terminan afectando las relaciones entre individuos, individuos e instituciones, así como las decisiones personales y políticas que organizan nuestra convivencia en sociedad.

Para conocer cómo se desarrollan estas representaciones en el departamento de Tacuarembó, el Grupo de Trabajo Derechos Humanos y Medios Locales de la FIC generó diferentes herramientas de investigación.

El diseño metodológico se dividió en tres componentes. Un primer componente se centró en conocer la cobertura noticiosa en medios locales (radio y prensa escrita). Para ello se aplicó un cuestionario autoadministrado para relevar las percepciones de

66 Los EFI son propuestas curriculares en el marco de la UDELAR, que pueden o no estar vinculadas a un curso y que pueden ser acreditadas por los y las estudiantes como extensión, actividades integradas, actividades integrales o prácticas integrales.

67 Los contenidos de este apartado fueron tomados del informe preliminar presentado en diciembre de 2021 por el Grupo de Trabajo Derechos Humanos en Medios Locales, de la FIC, integrado por Mariana Achugar, Francisco Alonso, Victoria Castillo, Paula Domínguez, Catalina Helbling y Addis Ripoll.

miembros de la comunidad. Luego se seleccionaron los medios locales e identificaron los programas en los que se recogerían noticias para describir los derechos humanos. Con ello se conformó un *corpus* de programas y noticias, que fue analizado buscando identificar qué derechos humanos se representan y cómo se representan.

El segundo componente se centró en situar las representaciones en su contexto de producción. Para esto se realizaron entrevistas a periodistas y comunicadores locales. El tercer componente implicó la interpretación y explicación. Para ello se triangularon e integraron los datos de las etapas anteriores.

6.5. Incidencia temática: infancias y adolescencias en pueblos rurales

Durante 2021 el Área de Descentralización continuó la línea de trabajo sobre niños, niñas y adolescentes que viven en el medio rural y en localidades de menos de 5000 habitantes, atendiendo especialmente el acceso a la educación, la salud y la justicia.

Se planteó como objetivo general desarrollar acciones permanentes de incidencia para la promoción de derechos de las infancias y adolescencias en el medio rural y pequeñas localidades orientados a la exigibilidad de los derechos humanos. A su vez, se estableció como objetivo específico visibilizar la niñez y la adolescencia en el contexto rural en particular, atendiendo a las características del acceso al derecho a la educación, la salud y la justicia, de forma de aportar a la detección de vulneraciones y fortalecer buenas prácticas.

El enfoque metodológico del proyecto se sostuvo en una estrategia de triangulación de diferentes fuentes de información y métodos de investigación cuantitativos y cualitativos. Así pudieron abordarse diferentes niveles de análisis (macro, meso, micro) en relación con las dimensiones de la sistematización requerida.

El análisis cuantitativo se basó en información secundaria: i) registros administrativos, ii) bases de datos existentes propias o de otros organismos públicos o privados, y iii) otras fuentes de información disponibles (registros de organizaciones no gubernamentales, etcétera). Asimismo, se realizaron, según las necesidades de información identificadas, solicitudes de acceso a la información pública (en el marco de la ley 18381) a la Suprema Corte de Justicia (Poder Judicial), Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de las Mujeres del MIDES, Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay, Ministerio del Interior, ASSE y Ministerio de Salud. Todos los organismos, salvo el Ministerio de Salud, brindaron la información solicitada, de acuerdo con la información disponible.

Para el análisis cualitativo, la estrategia de recolección de información previó la realización de: i) entrevistas personales o grupales/colectivas (semiestructuradas), ii) grupos focales con actores claves, y iii) encuestas autoadministradas. Estos instrumentos se dirigieron al personal que participa desde diferentes roles, y contribuyeron a producir el mapeo general del acceso de niñas, niños y adolescentes a educación, salud y el sistema de justicia. En total, la consulta incluyó a más de 150 personas.

Asimismo, entre agosto y setiembre de 2021 se visitaron las cinco localidades seleccionadas: Carlos Reyles (11 de agosto), Achar (12 de agosto), José Batlle y Ordóñez (18 y 19 de agosto), Arévalo (1 y 2 de setiembre) y Constitución (16 y 17 de setiembre).

Finalizada la recolección de información, se inició una etapa de sistematización preliminar. Las primeras consideraciones al respecto se presentaron a grupos de expertos seleccionados específicamente a los efectos de generar un intercambio sobre el enfoque y estas primeras consideraciones.

En este marco, se desarrollaron durante noviembre y diciembre cuatro actividades. La primera estuvo dirigida a los equipos técnicos de otras áreas de la INDDHH; la segunda, a docentes e investigadores de la Facultad de Psicología, Ciencias Sociales y Derecho; la tercera se realizó con el Comité de Derechos del Niño Uruguay; y la última, con agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Para el desarrollo del proyecto se contó con el apoyo de una consultoría a cargo de Juan Andrés Daguerre.

6.6. Formación de recursos humanos y trabajo con indicadores DESCA

En el Informe Anual 2020 se había señalado que los derechos económicos, sociales culturales y ambientales han estado presentes en las percepciones y preocupaciones recogidas en todos los territorios.

Sobre esa base, y en coordinación con el Área de Estudios por el trabajo desarrollado en el Mirador DESCA, se priorizó la realización de un curso de indicadores de derechos humanos con énfasis en DESCA. Para la realización de este curso se articuló con el IPPDH.

El curso se destinó a los integrantes de la INDDHH, de forma tal que permitiera fortalecer las capacidades de la Institución e integrar el marco normativo y conceptual de los derechos humanos con la generación, sistematización y análisis de la información para la implementación práctica de los DESCA en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas.⁶⁸

68 El curso fue desarrollado en la plataforma educativa de la INDDHH y contó con seis módulos de frecuencia quincenales. En cada módulo se brindó una clase sincrónica, con la participación de los siguientes docentes: Javier Palummo, director de Investigación y Gestión de la Información, coordinador de la Escuela Internacional del IPPDH y miembro experto y relator del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas; Sergio Kaminker, doctor en Sociología, profesor e investigador en el Instituto Patagónico de Ciencias Sociales y Humanas, CCT CENPAT, CONICET y la Facultad de Ciencias Sociales de la UNPSJB; Federico Rodríguez, sociólogo por la Universidad Católica del Uruguay y máster en Políticas Públicas por la Universidad ORT-Uruguay, director de la Unidad de Estudios e Indicadores del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; Andrés Scagliola, politólogo con estudios de posgrado en Gobierno, Administración y Políticas Públicas en la UDELAR y la Universidad Autónoma de Barcelona, consultor independiente en derechos humanos, interseccionalidad, diversidad sexual y de género, y cuidados. La coordinación del curso estuvo a cargo de Vanessa Anfitti Ferreira, máster en Políticas Públicas por la Universidad Católica del Uruguay, con especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Lanús, y María Eugenia Pérez Ponsa, máster en Política y Gestión de la Universidad de Bologna, máster en Sociología Económica por IDAES/UNSAM. Participaron 36 personas integrantes de los equipos de la INDDHH, del equipo del Mirador DESCA de la FCS y de ACNUDH en Uruguay.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

