



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

**Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de
Discriminación Racial**

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

91° Sesión

**Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
de la República Oriental del Uruguay**

[31 de octubre de 2016]

I. Introducción

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de la República Oriental del Uruguay (en adelante INDDHH) presenta este informe para la 91ª Sesión del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en la que se considerará el consolidado de los informes 21º a 23º presentados por Uruguay, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la protección efectiva de los derechos humanos en el país.
2. Este informe se remite en atención a la invitación a presentar información formulada por el Comité a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.
3. Con motivo de la 91ª Sesión, el Comité ha animado a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a presentar informes en relación a la aplicación de la Convención en sus países. En el caso de Uruguay, se considerarán los informes periódicos 21º al 23º así como los informes alternativos.
4. La INDDHH expresa su satisfacción por los avances logrados en varios aspectos referidos a los principios y la acción contra la discriminación por motivos de raza o etnia y contra toda otra forma de intolerancia. Ellos se expresan en la ratificación de los instrumentos universales de protección contra la discriminación, así como de todos los tratados que protegen los derechos humanos. Estos avances no se destacarán en el presente informe, ya que constan en la comunicación realizada por el Estado uruguayo.
5. El informe sigue la forma de presentación del Informe presentado por Uruguay al Comité, refiere a las recomendaciones finales del Comité pero se concentra únicamente en tres líneas de trabajo sobre las que la INDDHH cuenta con mayor cantidad de elementos complementarios a los informados por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Ello sin perjuicio de que la INDDHH señala la importancia de continuar fortaleciendo las políticas públicas destinadas a erradicar todas las formas de discriminación racial, garantizar el acceso a la justicia, la participación equitativa en el mercado de trabajo, la equidad en el acceso a la educación y la representación en los cargos públicos de todas las personas.
6. La INDDHH presenta este primer informe a ese Comité, entendiendo que la reciente instalación de la INDDHH requiere del apoyo, la orientación y el

seguimiento de todos los órganos internacionales de control, a efectos de fortalecer sus capacidades así como de coadyuvar a que nuestro país profundice su cultura de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

II. Presentación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

7. La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional.
8. Fue creada por la Ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (modificada posteriormente por la Ley N° 18.806) 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. Su primer Consejo Directivo asumió funciones el 22 de junio de 2012, momento en que empieza a funcionar la INDDHH.
9. Es un mecanismo complementario de otros ya existentes, destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y para verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos.
10. Se trata, pues, de una Institución de reciente inclusión en la estructura del Estado Uruguayo, para dar cumplimiento a requerimientos tanto de las organizaciones nacionales de derechos humanos, como de los organismos internacionales de control de los tratados de Derechos Humanos de los que el país es Parte. El pasado mes de agosto, la INDDHH recibió la Acreditación Grado A ante el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la promoción y protección de los Derechos Humanos (CIC). Esta decisión del Comité representa un reconocimiento al esfuerzo realizado por el Estado uruguayo y la INDDHH, por la consolidación de una organización estatal e independiente dedicada a la promoción y protección de los Derechos Humanos

de todas las personas, consagrados en la Constitución de la República y el Derecho Internacional.

11. El artículo 83 de la Ley N° 18.446 le asigna a la INDDHH “las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)”, que fuera ratificado por Uruguay por Ley N° 17.914 de 25 de octubre de 2005. Dicho artículo preceptúa asimismo la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para llevar a cabo las funciones de dicho Mecanismo.
12. La INDDHH ha puesto en funcionamiento el MNP de acuerdo a los requisitos establecidos en el OPCAT. En cumplimiento a dichos requisitos, el MNP ha desarrollado sus funciones para cumplir con el mandato de realizar visitas preventivas a los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad (en el concepto amplio previsto en el artículo 4 del OPCAT), tener derecho a mantener entrevistas privadas, acceso a toda la información pertinente (artículos 19 y 20 del OPCAT) como así también ejercer el derecho a publicar informes relativos a dichas visitas, y formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación (artículos 19 y 23 del OPCAT).

III. Datos estadísticos desagregados por raza/etnia que permitan evaluar el ejercicio efectivo de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Párrafo 8 de las observaciones finales.

13. La recolección de información sobre características sociodemográficas de la población incorporando la ascendencia étnico-racial es una herramienta fundamental no solamente para visibilizar la existencia de los grupos étnico-raciales sino para el diseño de políticas y la atribución de recursos para superar la discriminación.
14. El Estado uruguayo ha desarrollado en los últimos años una estrategia clara de incorporación de la dimensión étnico-racial en la recolección de información socio demográfica y en los registros oficiales plasmando los compromisos internacionales asumidos.

15. Es así que el Censo Nacional de Población de 2011 y los Censos Universitarios a partir de 2009 relevan la auto percepción de la ascendencia étnico-racial.
16. La inclusión de preguntas sobre ascendencia étnico-racial en el cuestionario censal representó un paso fundamental para el reconocimiento de las poblaciones minoritarias como sujetos de derechos, posibilitando con ello la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. Al mismo tiempo, implica un alineamiento con las recomendaciones de este Comité y con la experiencia de otros países de la región en rondas censales anteriores.
17. Por otra parte, Uruguay cuenta con datos de ascendencia étnico-racial y condiciones de vida de la población a través de la Encuesta Continua de Hogares (ECH). Si bien las mismas son relevadas en forma continua desde la década del setenta por el Instituto Nacional de Estadística (INE), solo en la Encuesta correspondiente a los años 1996/1997 se integraron algunas preguntas sobre raza para analizar las características de las personas que se identificaban con distintas razas. A partir del año 2006 se incluye de manera sistemática la pregunta sobre la ascendencia racial a través de la auto-identificación en las ECH.
18. Además, diversos organismos del Estado están desarrollando mecanismos de registros de la variable étnico-racial. Tal es el caso del Sistema de Gestión de Enseñanza de la Universidad de la República, los registros de la Oficina Nacional del Servicio Civil, el formulario de ingresos del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Sistema de Gestión Carcelaria del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), los registros de los programas sociales del MIDES y las fichas de usuarios de algunos servicios de la Intendencia de Montevideo.
19. No obstante, estos esfuerzos son todavía insuficientes tanto en la extensión y cobertura, dado que hay varias dependencias estatales que no han asumido aún este desafío como en la disponibilidad de los datos una vez recabados. La INDDHH tiene como cometido la promoción y defensa del ejercicio pleno de derechos de toda la ciudadanía. Para cumplir con este cometido el acceso a información de calidad sobre los planes y programas sociales y la inclusión de la variable étnico racial, entre otras, en los registros administrativos es indispensable. Así como también la disponibilidad de estos datos para los organismos estatales de contralor y monitoreo y para la sociedad civil organizada.

20. En particular, se observan dificultades para acceder a información sistemática y periódica para monitorear las unidades de privación de libertad del país dificultando la misión encomendada a la INDDHH en tanto Mecanismo Nacional de Prevención. Dadas las condiciones de encierro y la vulnerabilidad de las personas privadas de libertad, la ascendencia étnico-racial es una variable a atender especialmente y hoy no se cuenta con información oficial disponible al respecto.
21. La INDDHH entiende que la construcción de sistemas de información estatales está en proceso de desarrollo en el país, pero insiste en la necesidad de continuar y extender los esfuerzos de registro y enfatiza que la disponibilidad de los registros administrativos, que incluye la composición demográfica según ascendencia étnico racial, es hoy muy escaso y señala que es un desafío impostergable para alcanzar la transparencia y promover la participación ciudadana.
22. Solamente jerarquizando y extendiendo la disponibilidad de los registros administrativos, el Estado uruguayo podrá construir indicadores que permitan monitorear el efectivo ejercicio de derechos.

IV. La Ley N° 19.122 sobre Afrodescendientes: normas para favorecer su participación en las áreas educativa y laboral.

Párrafo 9 de las observaciones finales.

23. La ley N° 19.122, de 21 de agosto de 2013, representa un avance muy importante en términos de construcción de equidad racial en Uruguay. La ley reconoce la trata y el tráfico esclavista como crímenes contra la humanidad y a la población afrodescendiente como históricamente víctima de la discriminación racial.
24. Es una medida sin precedentes en el país que declara de interés general el diseño, la promoción y la implementación de medidas afirmativas dirigidas específicamente a los afrodescendientes en los ámbitos públicos y privados. Asimismo, dispone el 8% de las vacantes laborales del Estado (administración central, entes autónomos, servicios descentralizados y gobiernos departamentales) para personas afrodescendientes por un plazo de diez años, a la

- vez que ordena el establecimiento de cupos de formación profesional, sistemas de becas y apoyos estudiantiles a nivel nacional y departamental.
25. La Ley 19.122 se reglamentó en el plazo estipulado por el Decreto 144/014 de 22 de mayo de 2014 y el Estado uruguayo ha tomado medidas para monitorear debidamente su aplicación. En tal sentido, se destacan los informes de avance de la Comisión Implementadora integrada por el MIDES, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y su respectivo Consejo Consultivo de la sociedad civil.
 26. La INDDHH evalúa muy positivamente el proceso iniciado por el Estado uruguayo con la aprobación de esta ley. Desde la Institución se ha acompañado la discusión sobre la implementación de la ley, se ha recibido una denuncia de la sociedad civil organizada referida a su aplicación¹, y la propia INDDHH ha atravesado un proceso de concurso de funcionarios en el que se hizo efectiva la ley.
 27. A pesar del esfuerzo continuo del Estado Uruguayo, de acuerdo a los Informes de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC) de los años 2014 y 2015² el Estado Uruguayo no está cumpliendo con los cupos que la Ley 19.122 prevé.
 28. En virtud de lo anteriormente señalado es preocupación de la INDDHH la lenta concreción de los cupos en el Estado. Ello implica inevitablemente una reflexión sobre el cambio cultural que supone una ley de este tipo sin precedentes en el país.
 29. La INDDHH recomendará que se intensifiquen los esfuerzos y que se implementen medidas ya planteadas en la Ley, en el Decreto Reglamentario y en el Plan de Acción 2015-2020 liderado por el MIDES a través de la División de Derechos Humanos de la Dirección Nacional de Promoción Sociocultural, titular de la presidencia de la Comisión de Implementación de la Ley.
 30. En tal sentido, se señalará que se deben intensificar las campañas de sensibilización, las actividades de formación con los funcionarios de Estado y trabajar especialmente en la promoción de becas en el sistema educativo que potenciarán la participación y pleno ejercicio de derechos de la población afrodescendiente. La población de ascendencia afro, tal como señalan los datos

¹ En junio de 2016 se recibió una denuncia de la sociedad civil que refiere a la no aplicación de la Ley N° 19.122.

² Informe sobre el ingreso de personas afrodescendientes en el Estado. Presidencia de la República | Oficina Nacional del Servicio Civil Observatorio de la Gestión Humana del Estado.

publicados por la Dirección Nacional de Política Social del MIDES y el Reporte Uruguay de 2015³, tiene menores niveles educativos y menor tasa de asistencia a centros educativos. Es necesaria hoy una política pública que apunte a promover la permanencia en el sistema educativo de la población afrodescendiente tanto en la educación media como en la educación terciaria.

31. Asimismo, se recomendará que se busquen mecanismos más pertinentes y efectivos que incentiven a las instituciones a cumplir con dicha Ley.

V. Las denuncias sobre discriminación racial.

Párrafo 18 de las observaciones finales.

32. Los últimos quince años han estado signados en el país por los avances en el marco normativo en materia de discriminación racial: la Ley N° 17.677 de 2003 refiere a la incitación al odio, desprecio o violencia por motivos de discriminación, la Ley N° 17.817 de 2004 adopta medidas contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, la Ley N° 18.059 de 2006 valora y difunde la expresión cultural afrodescendiente y reconoce su aporte a la conformación de la identidad cultural del país y la Ley N° 19.122 ya referida promueve normas para favorecer la participación de la población afrodescendiente en los ámbitos educativo y laboral.
33. Estos notorios avances en lo referido a legislación formal requieren de un proceso de efectivización que irá de la mano de un cambio cultural. A su vez este cambio cultural es necesario para efectivizar el marco normativo vigente.
34. La Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación (CHRXD) -que funciona en la órbita del MEC y fue creada por la Ley 17.817 ya mencionada- recibe denuncias sobre discriminación racial, y tiene entre sus competencias analizar la realidad nacional en materia de discriminación, informar a la opinión pública, llevar un registro de conductas discriminatorias y brindar asesoramiento integral y gratuito a personas o grupos que se sientan discriminados.
35. La INDDHH, desde su instalación en el año 2012, ha manifestado públicamente la necesidad de lograr cambios culturales que eviten todo acto de discriminación

³ http://www.opp.gub.uy/images/ReporteUruguay2015_OPP_web.pdf

étnico-racial⁴. Se ha trabajado conjuntamente con la CHRXD y la Defensoría del Vecino de Montevideo en la elaboración de protocolos de atención. Adicionalmente, desde setiembre de 2016, en la INDDHH funciona un grupo de referencia en discriminación racial y temáticas conexas con el fin de elaborar guías y orientaciones para el trabajo sobre la temática.

36. Las denuncias recibidas por la INDDHH desde 2012 a la fecha por temas de discriminación racial han crecido levemente como porcentaje del total de denuncias de vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación⁵. Estos casos se articulan con la CHRXD y con otras instancias del Estado como la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social cuando se trata de casos del ámbito laboral. El análisis de las mismas arroja importantes claves sobre los cuellos de botella que enfrenta hoy el país en este aspecto.
37. Se evidencia la necesidad de seguir promoviendo políticas de sensibilización y de acceso a la información tanto para los funcionarios del Estado como de las poblaciones vulnerables factibles de ser víctimas de discriminación en cualquiera de sus manifestaciones. Tanto la persistencia de estereotipos discriminatorios, la falta de información sobre los mecanismos para combatirla como la ausencia de capacitación sistemática en derechos humanos son corregibles con políticas de sensibilización continua.
38. Desde la INDDHH se celebra la creación de la “Guía Didáctica Educación y Afrodescendencia” con la coordinación interinstitucional del MIDES-INMUJERES (Departamento de Educación y Salud y Departamento de Mujeres Afrodescendientes) y la Administración Nacional de Educación Pública (Dirección de Derechos Humanos, Dirección Sectorial de Planificación Educativa y Red de Género) y su canalización a través del grupo de Trabajo por la Equidad Étnico- Racial en la Educación. Pero así mismo se exhorta la profundización de una educación basada en los principios de diversidad humana como eje orientador en la educación, a través de un currículo que atienda la diversidad como marco de una escuela inclusiva e intercultural.

⁴ En diciembre de 2012, la INDDHH realizó una declaración y posteriormente emitió una Resolución debido a las agresiones sufridas en la vía pública a la salida de un local bailable por una mujer de ascendencia afro. En el año 2013, como consecuencia de hechos ocurridos en actividades deportivas, la INDDHH hizo una Recomendación a la Asociación Uruguaya de Fútbol. En ambas instancias, es importante destacar los elementos culturales que se incorporan y la repercusión que tuvo en los medios de comunicación masivos y la opinión pública.

⁵ Los casos que configuran denuncias por discriminación racial han pasado de representar un 20% en el año 2012 a un 27% en 2015 del total de casos de denuncias por discriminación.

39. Por otra parte, cabe señalar que en la información que publica el Poder Judicial⁶ no es posible cuantificar los casos de discriminación racial llevados ante la justicia. Este vacío de información puede deberse a diferentes factores tales como la inexistencia de casos llevados a la justicia, la ausencia de registros de estos casos o la inexistencia de indicadores relativos al tema⁷. Se señala que esta es una carencia de información importante que debería subsanarse para posibilitar un análisis del acceso a la justicia de las personas víctimas de discriminación racial.
40. Por último, la INDDHH reconoce como un importante paso el envío de la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia por parte del Poder Ejecutivo al Parlamento para su ratificación, en tanto toda medida que refuerce la normativa vigente promueve el ejercicio de derechos en un área en la que el país todavía tiene mucho por hacer.

⁶ www.poder_judicial.gub.uy

⁷ Si bien existe abundante disponibilidad de datos del Poder Judicial es difícil visualizar la información pertinente relativa a la discriminación racial. El Informe sobre Procesos Penales de la División Planeamiento y Presupuesto realiza un análisis descriptivo de la información sobre procesos concluidos en materia penal presentando una categorización que no discrimina los delitos de discriminación racial. En el caso de la información proveniente de sede laboral o civil, la identificación de los casos donde se argumente discriminación es compleja puesto que estos casos quedan subsumidos dentro de otras figuras. Por otra parte, el Anuario Estadístico analiza indicadores tales como asuntos iniciados, sentencias definitivas dictadas y audiencias pero no se presentan indicadores sobre delitos y sentencias que permitan trabajar la figura de la discriminación racial.