

## Aproximación a los compromisos del Estado uruguayo en derechos humanos y las prioridades en las agendas de los presidenciables uruguayos del 2014

Alejandra Umpiérrez y Flor de María Meza Tananta

OCTUBRE DE 2014

- La Fundación Friedrich Ebert en Uruguay y Amnistía Internacional Uruguay (AIU) desarrollaron, junto a organizaciones de la sociedad civil uruguaya, un proceso de capacitación, formulación de recomendaciones, su presentación y defensa ante el segundo ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas llevado a cabo en Enero de 2014. En algunas instancias de este proceso participaron la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, la dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República.
- El Estado uruguayo aceptó 187 de 188 recomendaciones recibidas en esa ocasión; rechazando solamente una por cuanto suponía un retroceso en materia de derechos en el campo de los derechos a la diversidad de opciones en el campo de la sexualidad.
- El presente trabajo estudia y comenta el modo en que los partidos políticos han incorporado propuestas relacionadas con la vigencia de los derechos humanos, los compromisos internacionales y el derecho internacional de los derechos humanos, en los programas elaborados con motivo de la competencia electoral presidencial y parlamentarias que tendrá lugar en octubre de 2014.





# Índice

---

■ <b>Introducción</b> .....	5
■ <b>1. ¿Derechos humanos versus soberanía del Estado?</b> .....	6
■ <b>2. Los derechos humanos y las obligaciones de los Estados partes</b> .....	7
Características de los derechos humanos .....	9
■ <b>3. Mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas</b> .....	9
Los órganos de los tratados de las Naciones Unidas y la implementación de sus recomendaciones .....	9
El Examen Periódico Universal (EPU) .....	11
Procedimientos especiales .....	12
<i>El monitoreo de las recomendaciones de los órganos     de los tratados, procedimientos especiales y del EPU</i> .....	12
■ <b>4. El Estado uruguayo y sus deudas con el Sistema Internacional de Derechos Humanos (desde 2006 hasta la actualidad)</b> .....	14
I) Derecho a la igualdad y no discriminación .....	16
II) Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona .....	16



III) Derecho a la administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y Estado de derecho.....	16
IV) Derecho a la intimidad, al matrimonio y a la vida familiar .....	16
V) Derecho a la libertad de expresión y derecho a participar en la vida pública y política .....	16
VI) Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias .....	16
VII) Derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida.....	17
VIII) Derecho a la salud .....	17
IX) Derecho a la educación.....	17
X) Derechos de las personas con discapacidad .....	17
XI) Derechos de las minorías y de los pueblos indígenas .....	17
XII) Derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.....	17
XIII) Derecho al desarrollo y cuestiones ambientales .....	18
<b>■ 5. Los derechos humanos en los planes programáticos de los partidos políticos uruguayos en 2014.....</b>	<b>18</b>
Partido Colorado .....	19
Frente Amplio.....	19
Partido Independiente.....	19



<b>Partido Nacional</b> .....	<b>20</b>
<b>Integración de las deudas en materia de derechos humanos en los planes programáticos de los partidos políticos uruguayos con representación parlamentaria 2014</b> .....	<b>20</b>
<b>■ 6. Observaciones finales y recomendaciones</b> .....	<b>21</b>
<b>■ Referencias bibliográficas</b> .....	<b>22</b>





*Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad, y dándoles a todos el mismo peso. [...] los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos, culturales y religiosos, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

P. 5. Declaración y Programa de Acción de Viena.  
NACIONES UNIDAS, 1993.

## Introducción

El presente ensayo se enmarca en el trabajo conjunto que la FES Uruguay y Amnistía Internacional Uruguay (AIU) realizan desde marzo de 2013, en ocasión de la revisión de Uruguay ante el segundo ciclo del Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas llevado a cabo en enero de 2014.

El EPU es una herramienta clave que permite el monitoreo y seguimiento de la situación de los derechos humanos en el terreno mediante la observación internacional de las deudas que mantienen los Estados con el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. Estimamos oportuno analizar las propuestas programáticas de los partidos políticos con representación parlamentaria referidas a los compromisos internacionales de derechos humanos que el Estado uruguayo ha asumido en cuanto miembro activo de la comunidad internacional. El objetivo es visualizar en qué medida los partidos políticos uruguayos que están disputando el gobierno nacional y el parlamentario han incorporado en sus agendas los derechos humanos y cuáles son los temas prioritarios para cada uno de ellos.

Si las deudas que el Estado uruguayo asumió recientemente con relación a la implementación de

las recomendaciones emanadas de los órganos competentes de Naciones Unidas se reflejan en los programas de los partidos, ello expresa un compromiso político con el Estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos como requisito crucial para la vigencia de la democracia en el país.

Es sustancial hacer mención al rol que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) desempeña en lo que hace al seguimiento de la observancia de la responsabilidad del Estado. Creada en 2008 mediante la ley 18446 e implementada en 2009, la INDDHH es un actor clave en la promoción y defensa de los derechos humanos en el país, así como también un agente de monitoreo del nivel de cumplimiento de las obligaciones contraídas en el ámbito de Naciones Unidas.

La presente publicación cuenta con seis capítulos.

El primero se centra en establecer un acercamiento a la relación derechos humanos-soberanía del Estado y el rol que los compromisos asumidos internacionalmente juegan dentro de esa dicotomía.

El segundo describe a qué se hace referencia cuando se habla de las obligaciones de los Estados en materia de promoción y defensa de los derechos humanos.



El tercero repasa sintéticamente los distintos órganos de tratados, mecanismos específicos y procedimientos especiales de Naciones Unidas que integran el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos.

El cuarto visualiza las deudas que mantiene el Estado uruguayo con el Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos según lo informado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El quinto refleja nuestros hallazgos acerca de cómo los derechos humanos son referidos en los planes programáticos de los cuatro partidos con representación parlamentaria. En el sexto capítulo se presentan las observaciones finales, a partir de las cuales se hacen recomendaciones que incluyen la propuesta de incorporar un mecanismo de rendición de cuentas acerca del cumplimiento efectivo y real de las deudas y compromisos frente a la sociedad uruguaya y la comunidad internacional.

Cabe destacar que este ensayo refiere al contenido de las agendas programáticas al 16 de setiembre de 2014. Toda modificación posterior a esa fecha queda fuera del presente análisis.

Este ensayo pretende ser una herramienta de trabajo que oriente la inclusión de las deudas y los compromisos asumidos por el Estado uruguayo ante el Sistema de Naciones Unidas. Independientemente del partido que gobierna, las deudas en materia de derechos humanos del Estado uruguayo son un compromiso indeclinable con los habitantes del país y la comunidad internacional, generado mediante obligaciones emanadas de la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos.

## 1. ¿Derechos humanos versus soberanía del Estado?

¿Es posible conjugar derechos humanos y soberanía del Estado, o cuando la comunidad internacional reclama por la vigencia de aquellos está vulnerando la soberanía estatal? Esto último fue cuestionado en el

siglo XX a raíz de las atrocidades cometidas durante la segunda guerra mundial. Por ello las naciones decidieron plasmar derechos y comprometerse a promoverlos y respetarlos. Lo constatamos en diversos instrumentos internacionales que van desde la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, hasta la Declaración y Programa de Acción de Viena, en la que se enfatiza que «la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional. En el marco de esos propósitos y principios, la promoción y protección de todos los derechos humanos es una preocupación legítima de la comunidad internacional».<sup>1</sup>

En 1957, Alberto Real ya sostenía que «[e]n el Uruguay, los principios generales de derecho “inherentes a la personalidad humana”, tienen expreso y genérico reconocimiento constitucional y por tanto participan de la suprema jerarquía normativa de la Constitución rígida [...]».<sup>2</sup>

Asimismo, Risso Ferrand citando a Nogueira Alcalá constata que «en América Latina hay una poderosa corriente cada vez más generalizada que reconoce un bloque de derechos integrado por los derechos asegurados explícitamente en el texto constitucional, los derechos contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos implícitos donde el operador jurídico debe interpretar los derechos buscando preferir aquella fuente que mejor protege y garantiza los derechos de la persona humana»,<sup>3</sup> es decir, aplicando el principio «pro persona».

Es por ello que la mayoría de la doctrina sostiene que «no puede ahora invocarse la teoría clásica de la soberanía para defender la potestad estatal

1. Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993, p. 4.

2. Citado por M. Risso: *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*, p. 48. 2.<sup>a</sup> ed. Montevideo: FCU, 2011.

3. Ídem.



de limitar la protección jurídica de los derechos humanos [...] la regulación actual de los derechos humanos no se basa en la posición soberana de los Estados sino en la persona en tanto titular, por su condición de tal [...]».<sup>4</sup>

El profesor Manfred Nowak precisa que en caso de existir alguna discrepancia entre la «obligación legal universal y la soberanía del Estado solo puede resolverse caso por caso, de conformidad con el principio de proporcionalidad, según el cual ninguna medida adoptada por una autoridad en virtud del concepto de universalidad debe ir más allá de lo necesario para conseguir la observancia de los derechos humanos».<sup>5</sup>

## 2. Los derechos humanos y las obligaciones de los Estados partes

Los derechos humanos constituyen el conjunto de facultades que tienen todas las personas en virtud de su dignidad humana. Se materializan en las exigencias de la libertad, la igualdad y la seguridad humana en cuanto expresión de su dignidad, en un determinado contexto histórico. Estos derechos deben ser promovidos, respetados y defendidos por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional (Estado uruguayo), regional (Organización de los Estados Americanos) e internacional (Organización de Naciones Unidas). Estos tres niveles deben complementarse, aplicando siempre la norma que más favorezca a la persona.

Los derechos humanos «[d]efinen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder, especialmente del Estado. Delimitan el poder del Estado y, al mismo tiempo, exigen que el Estado tome medidas positivas que garanticen condiciones

en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos».<sup>6</sup>

Si bien los derechos humanos pueden ser vulnerados por agentes tanto estatales como no estatales (particulares que no pertenecen al Estado), solo los Estados son titulares de las obligaciones impuestas de acuerdo al derecho internacional vigente.

Los Estados asumen obligaciones genéricas y específicas al ratificar tratados internacionales de derechos humanos tanto en el ámbito internacional como en el interamericano. En este ensayo priorizamos lo referente al Sistema Internacional de Derechos Humanos, el Sistema de las Naciones Unidas, porque es el marco del trabajo que viene desarrollando la FES respecto al EPU.

El Estado uruguayo, al formar parte de los sistemas internacional y regional de derechos humanos y al haber ratificado especialmente el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, asumió ante la comunidad internacional y ante las personas que habitan el territorio uruguayo las obligaciones genéricas de respetar, proteger y cumplir los derechos que cada uno de ellos explicita en sus artículos 2 y 1, respectivamente, y las obligaciones específicas o reforzadas que se derivan de los tratados sectoriales en cada sistema, tales como la Convención para Eliminar la Discriminación Racial, la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación hacia la Mujer, la Convención de los Derechos del Niño/a; la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otras del sistema internacional, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, entre otras del sistema interamericano.

Los tratados internacionales de derechos humanos son de cumplimiento obligatorio para los Estados.

4. M. Risso: *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*. Montevideo: FCU. p. 48, 2011, 2.<sup>a</sup> ed.

5. M. Nowak: *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*. UIP y OACDH. n.º 8, 2005.

6. Ídem.



Los gobiernos y otros titulares de cada uno de los Estados partes deben respetar, proteger y satisfacer los derechos humanos contenidos en cada uno de los tratados, convenios o pactos que hayan firmado y ratificado.

La obligación de respetar que tiene el Estado implica que «este está obligado a abstenerse de interferir. Entraña la prohibición de ciertos actos de los gobiernos que puedan menoscabar el disfrute de los derechos».<sup>7</sup> Así, por ejemplo, la policía no usará la tortura en un interrogatorio a detenidos. La obligación de proteger «exige que los Estados protejan a los individuos contra el abuso de agentes no estatales».<sup>8</sup> Así, la violencia contra las mujeres debe ser erradicada mediante políticas públicas y otras medidas. Finalmente, la obligación de cumplir significa que «los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar que los derechos humanos sean disfrutados».<sup>9</sup> En el ejemplo de la violencia contra las mujeres, las autoridades correspondientes deben implementar cursos de formación en derechos humanos y género para capacitar a los agentes encargados de hacer cumplir la ley (abogados/as, defensores públicos, policía, fiscales y magistrados/as).

Cada Estado parte asume estas obligaciones de forma voluntaria y en el entendido de que «[l]os derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos». A su vez, esto se refuerza con la obligación generada por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que señala que los Estados partes de un tratado tienen la obligación de cumplir con este según el principio de buena fe (*pacta sunt servanda*).

Uruguay es uno de los países que han ratificado la mayoría de los tratados de derechos humanos, tanto del Sistema Internacional como del Sistema

Interamericano de Derechos Humanos. Tras la ratificación por el Poder Legislativo estos son incorporados a la legislación interna mediante ley ordinaria. Si bien Uruguay no cuenta con una norma constitucional que jerarquice a los tratados de derechos humanos, como expresamos líneas arriba, una gran parte de la doctrina sostiene que, teniendo en cuenta su naturaleza, esas normas se integran a la Constitución de la República mediante sus artículos 72 y 332. En este sentido se ha posicionado la Suprema Corte de Justicia mediante la sentencia 365, de 19 de octubre de 2009, expresando «... la Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos».<sup>10</sup> Esta perspectiva se inscribe en el conocido bloque constitucional de los derechos fundamentales,<sup>11</sup> la misma que permite afirmar que «el Derecho Internacional de los Derechos Humanos tiene la misma jerarquía que las normas constitucionales».<sup>12</sup>

El respeto a los derechos humanos es la primera obligación que las autoridades tienen para con quienes las han elegido y en consecuencia mandado para gobernar según las normas de un Estado democrático y garante de sus derechos.

Las obligaciones que emanan de estos tratados deben ser cumplidas directamente y sin demora por los poderes de todos los niveles del Estado, incluso los municipios, pues toda norma o política que diseñen, ejecuten y evalúen debe ser *armónica* con las normas establecidas por esos tratados. Cuando los derechos humanos son vulnerados se puede demandar la restitución de estos así como su debida reparación apoyándose en los diversos instrumentos internacionales y las normas constitucionales de cada Estado.

7. Ídem.

8. Ídem.

9. Ídem.

10. Citado por M. Risso: *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*. Montevideo: FCU, 2011, 2.<sup>a</sup> ed.

11. Ídem.

12. Ídem.



## **Características de los derechos humanos**

Los derechos humanos son derechos inherentes a todas las personas, sin distinción alguna de nacionalidad, sexo, orientación sexual, identidad de género, religión, etnia, lengua, edad o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin distinción alguna. Estos derechos son universales, indivisibles, interdependientes, imprescriptibles, supra y transnacionales, progresivos, entre otros.

Los derechos humanos presentan características que los legitiman como tales. Tal como señala el profesor Humberto Nogueira Alcalá, estas son:

1. La supra y transnacionalidad. En la medida que los derechos humanos son inherentes a la dignidad de persona humana, por el solo hecho de ser seres humanos, ellos no dependen de la nacionalidad ni del territorio en que la persona se encuentra. Ellos limitan la soberanía o potestad estatal, no pudiendo invocarse esta última para justificar su vulneración o para impedir su protección internacional [...].
2. La inviolabilidad, [...] indica que todas las personas tienen derecho a que se les respeten sus derechos fundamentales, vale decir, que no pueden ser desconocidos por ninguna persona, grupo, agente u órgano del Estado en ninguna circunstancia.
3. La irrenunciabilidad de los derechos significa que ellos son consustanciales a la dignidad humana, por tanto, ningún ser humano puede hacer abandono de ellos.
4. La imprescriptibilidad de los derechos implica que el no ejercicio circunstancial de algún derecho no impide su goce y ejercicio posterior, sin que nadie pueda impedirlo.
5. La interdependencia de los derechos conlleva la idea de que todos los derechos constituyen un sistema en el que se retroalimentan y limitan recíprocamente.

6. La irreversibilidad de los derechos es una característica fundamental de los derechos humanos, que consiste en la imposibilidad de desconocer la condición de un derecho como inherente a la persona humana, una vez que el Estado los ha reconocido a través de un tratado internacional, ya que ellos son inherentes a la persona [...]. Es inconcebible para la dignidad humana, que «lo que hoy se reconoce como un atributo inherente a la persona, mañana pudiera dejar de serlo por una decisión gubernamental [...]».

7. La eficacia de los derechos implica que estos se aplican y tienen eficacia respecto de todos: personas, grupos, órganos y agentes del Estado. [...]

## **3. Mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas**

Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas son órganos de vigilancia y de cooperación para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados partes de los tratados, convenios o pactos internacionales de derechos humanos.

Estos mecanismos se dividen en dos categorías:

- I) Mecanismos basados en la Carta de las Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos, EPU y los procedimientos especiales (relatores especiales y grupos de trabajo).
- II) Los órganos de los tratados (*treaty bodies*). A la fecha, Naciones Unidas cuenta con nueve órganos creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos.

### **Los órganos de los tratados de las Naciones Unidas y la implementación de sus recomendaciones**

Actualmente, existen nueve órganos de tratados, llamados también órganos de vigilancia de los tratados o comités monitores. Estos fueron establecidos por los nueve principales tratados de derechos



humanos para supervisar el cumplimiento por los Estados partes de sus respectivas obligaciones. Estos son:

- Comité de Derechos Humanos (CCPR)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD)
- Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Comité Contra la Tortura (CAT) y Subcomité Contra la Tortura
- Comité sobre los Derechos del Niño/a (CRC)
- Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW)
- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)
- Comité sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED)

Estos son cuerpos técnicos (no políticos). Sus integrantes son expertos/as independientes e imparciales, de alta calidad moral y conocimiento en el área relevante de los derechos humanos. Actúan en su propia representación, es decir que no representan al Estado. Son elegidos por los Estados partes por un período de cuatro años y de acuerdo a una distribución geográfica igualitaria. Representan a diferentes civilizaciones y a los principales sistemas legales existentes.

Entre las principales funciones y procedimientos tenemos que cada comité:

I) *Recibe informes de los Estados partes (iniciales y periódicos)*. La presentación de informes por los Estados es el único procedimiento común a los nueve tratados

básicos de derechos humanos. El objetivo es medir la implementación del tratado. Los Estados partes tienen la obligación de presentar a cada uno de los órganos de vigilancia un informe inicial y luego informes periódicos u otro que les solicite el órgano correspondiente. Es decir, deben informar tanto los avances legales, administrativos y judiciales como los obstáculos encontrados en su implementación. La metodología que se usa es la del «diálogo constructivo» con la delegación del Estado. Puede haber intercambio de preguntas escritas o información antes de la sesión (lista de temas, preguntas que envían previamente a la delegación que representa al Estado parte).

En general los informes —llamados informes país— son redactados por los gobiernos de turno. Sin embargo se espera que en su redacción también participen otras instituciones del Estado como el Parlamento, las instituciones nacionales de derechos humanos, los gobiernos departamentales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil, sin que esto quite a estas últimas la posibilidad de presentar informes alternativos. De este modo se garantiza la objetividad de la información presentada.

Los órganos de los tratados —comités monitores— analizan los informes presentados por los Estados y los debaten en sesiones públicas en las que participan representantes del Estado examinado, representantes de las organizaciones no gubernamentales que presentaron informes alternativos o informes sombra, y representantes de agencias multilaterales de las Naciones Unidas. El diálogo constructivo con el Estado implica también preguntas u observaciones de los/as expertos/as del comité. Después del examen el comité emite las observaciones finales y formula recomendaciones que al terminar el período de sesiones se publican en los informes anuales de los diferentes órganos. Los exámenes son públicos. Todos los informes presentados ante el comité (informes de los Estados, informes alternativos de la sociedad civil organizada, la lista de preguntas y observaciones finales) son publicados vía internet.



De los Estados examinados se espera que apliquen las recomendaciones recibidas y que en su próximo informe proporcionen información acerca de las medidas adoptadas para ello.

Respecto a las observaciones finales realizadas por el Comité para Eliminar Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Comité CEDAW o Comité) anota la doctora Alda Facio que «[e]stas observaciones finales deben ser asumidas por los Estados como verdaderas orientaciones, directrices o pautas para cumplir con una obligación jurídica asumida al ratificar la convención. En esa medida, estas orientaciones no son totalmente discrecionales ya que descansan en esa obligación legal. Los Estados deben crear los mecanismos que permitan la implementación de estas recomendaciones pues estas están basadas en la obligación legal de implementar la CEDAW con la debida diligencia».<sup>13</sup>

II) *Recibe comunicaciones individuales.* El Comité de Derechos Humanos, el Comité para Eliminar Todas las Formas de Discriminación Racial, el Comité Contra la Tortura, el Comité para Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, el Comité para las Personas con Discapacidad, el Comité Contra la Desaparición Forzada y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reciben comunicaciones individuales.

Este procedimiento de denuncias individuales permite que una persona sometida a la jurisdicción de un Estado parte que sea víctima —si sobrevive o en su nombre sus familiares— de una vulneración de sus derechos humanos, que haya agotado los recursos internos del Estado y que no haya iniciado otro procedimiento en otra vía internacional presente una denuncia ante el comité correspondiente.

III) *Interpreta el tratado mediante recomendaciones u observaciones generales.* Los comités adoptan y publican recomendaciones y observaciones generales respecto a las obligaciones y disposiciones que cada uno de los tratados establece. Estos constituyen una fuente autorizada de interpretación. Asimismo, clarifican el articulado del tratado, de modo de establecer estándares para los Estados partes. Pueden estar referidas a derechos específicos, a cuestiones procesales, a cuestiones generales (alcance de cierta obligación), a grupos específicos (mujeres migrantes, por ejemplo), entre otras.

Algunos comités, como el Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer, introdujeron hace unos seis años el pedido de «informe de avance» a los tres años de la presentación del informe país respecto de los puntos más álgidos que el Estado tiene pendientes. Así, en 2008 este comité solicitó al Estado uruguayo un pedido de informe respecto a la cuota femenina en la política y a la trata de mujeres. Este fue presentado por el Estado en 2013.

### ***El Examen Periódico Universal (EPU)***

El EPU fue creado en 2008 por la misma resolución que estableció el Consejo de Derechos Humanos. Este procedimiento implica la revisión del cumplimiento de las obligaciones de todos los miembros de las Naciones Unidas respecto de los derechos humanos. Se realiza cada cuatro años. El Estado uruguayo presentó el pasado 29 de enero su segundo EPU, instancia en la que recibió 187 recomendaciones.

Este mecanismo es de cooperación y está integrado por representantes de los Estados en el Consejo de Derechos Humanos. A diferencia de los comités monitores, quienes lo integran no son especialistas en derechos humanos.

El EPU se inicia con la presentación de un informe oficial del Estado examinado. A esto se suma el informe preparado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos, que toma como fuentes los informes de los comités monitores, de los procedimientos especiales, entre

13. A. Facio: «La carta magna de todas las mujeres». Lectura de Apoyo 7. Manual en Módulos «Camino hacia la igualdad real». Ilanud, Unifem San José de Costa Rica, 1997.



otros. Asimismo, se toman en cuenta informes de la institución nacional de derechos humanos y de la sociedad civil organizada.

El examen se hace entre el Estado examinado y el Grupo de Trabajo del EPU. Luego, concluye en el pleno del Consejo de Derechos Humanos, en el que se realizan recomendaciones al Estado examinado.

### **Procedimientos especiales**

En lo que refiere a los procedimientos especiales, estos son los mecanismos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos y asumidos por el Consejo de Derechos Humanos con el objetivo de abordar situaciones específicas en los países o cuestiones temáticas en todo el mundo. Estos procedimientos pueden estar compuestos por una persona (un/a relator/a o experto independiente) o por un grupo de trabajo. Estos/as relatores o expertos independientes trabajan a título voluntario y son nombrados por el Consejo de Derechos Humanos.

El mandato de estos es de supervisar, asesorar e informar públicamente acerca de situaciones de derechos humanos en países o territorios específicos (mandatos por país); o sobre violaciones de derechos humanos en todo el mundo (mandatos temáticos). Actualmente hay 37 mandatos temáticos y 14 mandatos sobre países específicos.<sup>14</sup> Todos informan al Consejo de Derechos Humanos sobre sus conclusiones y recomendaciones. Es importante resaltar que ocasionalmente son el único mecanismo que alerta a la comunidad internacional sobre situaciones de vulneración de los derechos humanos.

En los últimos años el Estado Uruguayo ha recibido la visita de relatores especiales, entre ellos: I) el relator especial sobre Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, Pablo de Greiff (2013); II) la relatora especial sobre el Derecho Hu-

mano al Agua Potable y el Saneamiento, Catarina de Albuquerque (2012); III) los relatores contra la Tortura y Tratos Inhumanos, Crueles o Degradantes, Juan Méndez (2012) y Manfred Nowak (2010); IV) la relatora especial sobre la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, Joy Ngozi Ezeilo (2011); V) la relatora sobre la Situación de los/as Defensores/as de los Derechos Humanos, Margaret Sekaggya (2010).

### **El monitoreo de las recomendaciones de los órganos de los tratados, procedimientos especiales y del EPU**

En los últimos 10 años el Estado uruguayo se ha puesto al día respecto de informes que tenía pendientes ante los diversos comités monitores. Así, tenemos informes ante el Comité de Derechos del Niño/a (2007), el Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer (2008), el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2010), el Comité para Eliminar la Discriminación Racial (2011), el Comité contra las Desapariciones Forzadas (2012), el Comité de Derechos Humanos (2013), el Comité de Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad (2012), el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (2013). Estos comités han emitido observaciones y recomendaciones al Estado uruguayo con el fin de un mejor cumplimiento de cada una de sus obligaciones contenidas en cada uno de los tratados.

Asimismo, el Estado uruguayo ha sido examinado en dos revisiones del Grupo de Trabajo del EPU del Consejo de Derechos Humanos en 2009 y 2014 correspondientes al primer y segundo ciclo de este mecanismo, respectivamente.

Sin embargo, la presentación de los informes no estuvo ni está acompañada con el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones emanadas de los órganos de los tratados. No existe una instancia estatal que monitoree y supervise el cumplimiento de las recomendaciones que los comités monitores vienen emitiendo.

14. <http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.



En este sentido, el presidente de la República, señor José Mujica Cordano, mediante resolución presidencial del 25 de octubre de 2011 (asunto 522/2011), creó la Comisión Interinstitucional para I) la elaboración de informes al mecanismo del EPU y los órganos de los tratados, y para II) la coordinación de acciones de organismos nacionales competentes para dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el mecanismo del EPU y los órganos de los tratados creados por instrumentos vinculantes de los cuales Uruguay es parte. Se dispuso que esta comisión funcionaría bajo la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>15</sup> y estaría integrada por los ministerios de Educación y Cultura y de Desarrollo Social. Asimismo, se dispuso que esa Comisión Interministerial debería elaborar su estatuto de funcionamiento. Esa comisión aún no ha logrado constituirse.<sup>16</sup>

Esta es una tarea pendiente e impostergable para el Estado uruguayo. Urge la implementación y puesta en marcha de la Comisión Interministerial para dar cumplimiento a sus objetivos y con ello al monitoreo de las recomendaciones formuladas por los órganos de los tratados en los últimos siete años. Esta comisión debería también contemplar la presencia de representantes de la sociedad civil organizada para garantizar el derecho a la información y a la

participación en todo aquello en que los derechos de las personas que habitan el Uruguay se vean involucrados.

Es importante resaltar que no existe normativa ni mandato respecto al seguimiento de las recomendaciones hechas por los/as relatores que visitan el país. Tampoco se cuenta con norma que habilite a las instituciones del Estado que deberán ejecutar las recomendaciones, en caso de tenerlas, resultantes de una denuncia individual contra el Estado uruguayo. Respecto a esto último, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas da cuenta de que «[a]lgunos órganos de tratados, en particular el Comité de Derechos Humanos, el Comité Contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, han instituido procedimientos para vigilar la aplicación de sus decisiones. Esos procedimientos consisten en nombrar a un relator encargado del seguimiento de la aplicación de las decisiones. El relator es designado por un período de tiempo concreto o, en el caso del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, para que se ocupe del seguimiento de determinados casos».<sup>17</sup>

El monitoreo, implementación, ejecución y evaluación de estas recomendaciones ha quedado exclusivamente en manos de la sociedad civil organizada que, si bien tiene como una de sus tareas el monitoreo del cumplimiento de estas recomendaciones, no cuenta con los recursos económicos, materiales y humanos para llevarlo a cabo de manera permanente y con la rigurosidad que el tema amerita.

---

15. Un antecedente de esta es la Comisión Interinstitucional ad hoc para cuestiones de Género creada mediante resolución presidencial de fecha 26 de abril de 2004, la misma que dispone su funcionamiento bajo la presidencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. A su vez, esta comisión se complementa con lo dispuesto por artículo 377 de la ley del Presupuesto Nacional de 2005, ley 17930, inc. D, respecto a los cometidos del Instituto Nacional de las Mujeres: «Velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales que el país ha suscrito en materia de género y realizar y ejecutar, dentro de sus posibilidades financieras, los convenios internacionales de cooperación vinculados a dicho cumplimiento».

16. De acuerdo a lo expresado por la directora de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, señora Alejandra Costa, el 16 de junio de 2014 en una jornada realizada por FES Uruguay-Amnistía Internacional Uruguay para difundir las recomendaciones que la sociedad civil presentó ante el mecanismo del Examen Periódico Universal, en diciembre de 2013.

---

17. Naciones Unidas, OACDH: *Guía práctica para la sociedad civil. Seguimiento de las recomendaciones de las Naciones Unidas*, 2013.



#### 4. El Estado uruguayo y sus deudas con el Sistema Internacional de Derechos Humanos (desde 2006 hasta la actualidad)

Estimamos clave tomar como marco temporal el lapso que va del año 2006 a la actualidad, ya que es el período en el que Uruguay se ha puesto al día en la presentación de informes periódicos pendientes a los distintos órganos de tratados. Específicamente, en el año 2006 Uruguay presenta su informe país al Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, lo cual inicia un período de rendición de cuentas en el ámbito internacional que permite avances en los estándares domésticos de derechos humanos y genera un espacio de monitoreo para las organizaciones de la sociedad civil de las deudas del Estado uruguayo.

En los últimos años, el Estado uruguayo ha trabajado en pos de actualizar la información sobre las condiciones de los derechos humanos en el país mediante la presentación de los informes periódicos ante cada órgano de tratado de Naciones Unidas. También ha cumplido con los dos informes país en el marco del EPU y dos informes a mitad de camino —o de avance— presentados al Consejo de Derechos Humanos entre las revisiones correspondientes al primer y segundo ciclo del EPU en 2012, y en 2011 ante el Comité para Eliminar la Discriminación hacia la Mujer. Asimismo, mantiene una invitación abierta a todos los procedimientos especiales de Naciones Unidas, razón por la cual estos pueden visitar el país y emitir observaciones, recomendaciones y conclusiones<sup>18</sup> una vez finalizada su estadía.

Sin embargo, la responsabilidad del Estado asumida al contraer obligaciones internacionales en el

ámbito de los derechos humanos no termina con la presentación de los informes país o el recibimiento cordial de los procedimientos especiales. Por el contrario, ese es solo el punto de partida. A partir de cada presentación ante los órganos de tratados y el EPU, así como tras cada visita al país de los procedimientos especiales, Uruguay recibe recomendaciones que, una vez aceptadas, debe implementar en el entendido de que ello significará un avance en la promoción y defensa de los derechos humanos en el país. A partir de la no implementación de estas recomendaciones el Estado uruguayo comienza a generar «deudas» para con los compromisos asumidos al firmar, ratificar e implementar los distintos tratados y pactos internacionales de derechos humanos.

Si bien estas deudas no siempre refieren a mala voluntad del Estado para su implementación, se debe insistir en la importancia y necesidad de que todas las recomendaciones recibidas y aceptadas por el Estado sean implementadas a corto (cuando fuese posible) o mediano plazo.

En esta instancia es fundamental el rol que cumplen los actores de contralor del Estado uruguayo que realizan el monitoreo y seguimiento del nivel de cumplimiento de la implementación de las recomendaciones recibidas mediante la realización de tareas de cabildeo e incidencia política. Estos actores son, fundamentalmente, las organizaciones de la sociedad civil, la INDDHH y el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay.

Más allá de lo expuesto, Uruguay posee un gran número de deudas, que podemos traducir como recomendaciones que aún no han sido implementadas ni cuentan con una estrategia clara de implementación.

Estas deudas o tareas pendientes se enmarcan dentro de las distintas y diversas recomendaciones que cada uno de los órganos de tratados ha realizado al Estado uruguayo. Cabe destacar que la gran diferencia entre las recomendaciones y observaciones que el Estado recibe de los órganos de tratados y los procedimientos especiales y las que recibe del

---

18. Nos referimos a las observaciones, recomendaciones y conclusiones, ya que los órganos de tratados emiten observaciones y recomendaciones, del EPU se reciben recomendaciones, en tanto que los procedimientos especiales realizan recomendaciones y conclusiones.



resultado del EPU está en quiénes realizan cada una de las recomendaciones. En el primer caso, los órganos de tratados están integrados por expertos en derechos humanos que son elegidos para esos cargos mediante un proceso transparente, en tanto que las recomendaciones resultantes del EPU son realizadas por las representaciones diplomáticas de los Estados miembros de Naciones Unidas en las sesiones del Grupo de Trabajo, tal como fue explicado en el punto 2 de este ensayo.

Esta diferencia lleva a que los Estados, en las distintas sesiones del Grupo de Trabajo del EPU, retomem aquellas recomendaciones emitidas por los órganos de tratados que aún no han sido implementadas por el Estado en revisión y las repliquen en el contexto del EPU. Sucede lo mismo con las observaciones, conclusiones y recomendaciones emitidas por los procedimientos especiales, los cuales también toman las observaciones emitidas por los órganos de tratados como un insumo fundamental para elaborar sus propios informes luego de cada visita al país.

Además de las instancias de revisión y de presentación de los informes país por los Estados, algunos órganos de tratados (CDESC, CCT, CDN, CEDAW, entre otros) pueden recibir denuncias o comunicaciones tanto de individuos como de grupos u organizaciones siempre que estos cumplan con las formalidades exigidas. Estas denuncias son un insumo más con que cuentan los órganos de tratados para realizar sus observaciones y recomendaciones, se suman al estudio detallado de la situación del país examinado respecto de los derechos reclamados como vulnerados.

Además de las observaciones finales emitidas por los órganos de tratados, cada comité elabora observaciones o recomendaciones generales sobre derechos específicos (de acuerdo al mandato) que estima que necesitan ser aclarados o ampliados más allá de lo que expone el tratado o pacto que monitorea. Estas observaciones o recomendaciones, sumadas a la división de derechos que propone cada pacto o tratado, permiten elaborar categorizaciones para visualizar y sistematizar los derechos por

categorías, lo que facilita el trabajo hacia la implementación de cada observación y recomendación recibida.

En un informe<sup>19</sup> elaborado en 2013 por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, se destacan las deudas que el país mantiene con relación a los derechos referidos a I) igualdad y no discriminación; II) vida, libertad y seguridad de la persona; III) administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y Estado de derecho; IV) intimidad, matrimonio y vida familiar; V) libertad de expresión y derecho a participar en la vida pública y política; VI) trabajar y condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; VII) seguridad social y nivel adecuado de vida; VIII) salud, IX) educación, X) derechos de las personas con discapacidad; XI) derechos de las minorías y de los pueblos indígenas; XII) derechos de los/as migrantes, refugiados y solicitantes de asilo; XIII) derecho al desarrollo y cuestiones ambientales.

En cada uno de estos derechos se señalan las deudas del Estado uruguayo según los nueve tratados de derechos humanos que ha ratificado. Dada la necesidad de tener claridad respecto de estos, los desarrollamos a continuación con la esperanza de que la agenda del partido político que resulte elegido en las próximas elecciones los tenga en cuenta como parte de su plataforma de trabajo, reafirmando que la vigencia de los derechos humanos es parte constitutiva de un Estado democrático. Así, entre otros, se recomendó:

---

19. A/HRC/WG.6/18/URY/2, p. 7. Este informe fue elaborado en el marco de la Revisión de Uruguay ante la Sesión 18.ª del Grupo de Trabajo del EPU del Consejo de Derechos Humanos, enero-febrero de 2014. La categorización temática es realizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a partir de las observaciones emitidas por los distintos órganos de tratados que han examinado a Uruguay en los últimos años.



### ***I) Derecho a la igualdad y no discriminación***

Que se derogaran las normas discriminatorias contra las mujeres, especialmente contra las mujeres afrouruguayas, enfatizándose la necesidad de implementar medidas especiales de carácter temporal para las jóvenes afrouruguayas.

También se recomendó erradicar el racismo, la homofobia y la transfobia, empleando para ello campañas masivas de sensibilización (pp. 29-29).

### ***II) Derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona***

Que se priorizara una reforma penitenciaria integral y se restringiera el uso del aislamiento.

Respecto a la violencia doméstica se recomendó que se aplicaran las leyes existentes; que se realizaran campañas de concientización y educación y que las víctimas contaran con apoyo psicosocial y acceso a albergues.

Asimismo, se pidieron más esfuerzos para combatir la trata de mujeres y niñas; que el Poder Judicial creara mecanismos de protección de testigos y acceso a la justicia para las víctimas, sus familiares y sociedad civil que les prestasen asistencia, y que se fortaleciera la lucha contra las causas básicas que aumentan la vulnerabilidad de las posibles víctimas de la trata de personas (pp. 30-44).

### ***III) Derecho a la administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y Estado de derecho***

Que se desarrollara la independencia del Poder Judicial a propósito de la normativa para el traslado y remoción de magistrados/as; que se capacitara a fiscales, abogados, agentes de policía y otros encargados de hacer cumplir la ley para detectar actos de discriminación racial y que luego se proporcionara una reparación.

Que se eliminaran los obstáculos que impiden el acceso a la justicia en relación con las denuncias de tortura y malos tratos, tanto las ocurridas durante el período de la dictadura como en la actualidad; que se garantizara la investigación de todas las desapariciones forzadas, se sancionara a los responsables y se creara una unidad especializada en el Ministerio Público que impulsara las investigaciones y coordinara la política de persecución penal (pp. 45-59).

### ***IV) Derecho a la intimidad, al matrimonio y a la vida familiar***

Que se elevara la edad mínima a los 18 años para contraer matrimonio, tanto para chicos como para chicas.

### ***V) Derecho a la libertad de expresión y derecho a participar en la vida pública y política***

Que se abordaran las disparidades respecto a la escasa representación de la mujer en los distintos niveles de gobierno; que se evaluara la implementación de la ley de cuotas, que se promovieran modificaciones, de ser necesarias, y que se extendiera el plazo.

### ***VI) Derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias***

Que se abordasen las desigualdades en el acceso al empleo y las condiciones laborales enfatizando el alto desempleo juvenil y las brechas de género en el mercado laboral; que se promoviera el empleo de personas afrodescendientes en la administración pública y empresas privadas.

Asimismo, que se registrara en la seguridad social al 50 % de las trabajadoras domésticas que aún no se han registrado; que se reforzaran las comisiones de Seguridad y Salud en el Trabajo (pp. 69-76).



### **VII) Derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida**

Que se aumentaran las acciones para reducir la pobreza; para facilitar el acceso a una vivienda digna; que se integrara la perspectiva étnico-racial a los programas de vivienda; que se asegurara el disfrute de los derechos al agua y el saneamiento para personas que viven en la calle o en asentamientos irregulares o rurales, así como en todos los lugares públicos, como los centros de detención de menores.

### **VIII) Derecho a la salud**

Que se incorporara la educación en salud sexual y reproductiva en los programas escolares y se implantaran programas de educación y concientización de la opinión pública; que se promovieran los derechos de las personas que viven con VIH y de los grupos más expuestos, incluyendo la ampliación de la cobertura del tratamiento antirretroviral. También que se mejorara el tratamiento de los detenidos y reclusos infectados por el VIH-sida (pp. 85-90).

### **IX) Derecho a la educación**

Que se promovieran reformas en el sistema educativo para disminuir la deserción estudiantil, especialmente en la enseñanza media; que se mejorara el acceso a la educación primaria y secundaria y que se mejorara la calidad de esta. También que se aplicara la ley de educación de 2008 y se redujera la tasa de abandono escolar de los niños y niñas afrodescendientes.

### **X) Derechos de las personas con discapacidad**

Que se implementaran programas de accesibilidad para personas con discapacidad y de inclusión de niños, niñas y adolescentes con discapacidades, así como que se reglamentara el rol de asistente personal para casos de discapacidades severas.

También que se adoptaran medidas adicionales encaminadas a promover la igualdad de acceso al empleo.

Sobre personas con discapacidad mental, se recomendó que se mejorara el nivel de atención que se les presta y que se actualizara la ley sobre salud mental de 1934.

La recomendación hacía especial énfasis en que se mejoraran las condiciones de vida de las personas con enfermedades mentales, en particular de las que reciben tratamiento en las clínicas Bernardo Etchepare y Santín Carlos Rossi.

### **XI) Derechos de las minorías y de los pueblos indígenas**

Que se incluyera en los programas de estudios escolares información sobre su contribución a la configuración de la identidad y la cultura del país.

### **XII) Derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo**

Que se fortaleciera la Junta Nacional de Migración para garantizar los derechos de los y las migrantes.

Que se complementara el marco jurídico relativo a los refugiados y los migrantes con la adopción de un reglamento y normas internas que faciliten su aplicación; que se examinaran adecuadamente las solicitudes por razones de género; que se incorporaran elementos adaptados a los niños y niñas en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado; que se establecieran procedimientos operativos estándar para la prevención de la violencia sexual por motivos de género y la respuesta a ese problema.

También se recomendó elaborar un procedimiento operativo estándar para la identificación de las víctimas de la trata y de las personas que pudieran necesitar protección internacional.

En este punto se recomendó finalmente adoptar el procedimiento de la apatridia y promulgar legislación nacional que codificara las protecciones garantizadas en la Convención de 1954.



### **XIII) Derecho al desarrollo y cuestiones ambientales**

Que se velara por que los proyectos de inversión no causen efectos negativos en la cantidad y calidad del agua y que se fortaleciera la capacidad de los ministerios responsables de la elaboración de una estrategia para una minería sustentable en el país.

En junio pasado, en el marco de la sesión 26.<sup>a</sup> del Consejo de Derechos Humanos, el Estado uruguayo aceptó 187 de las 188 recomendaciones realizadas por el Grupo de Trabajo del EPU. Rechazó solo una,<sup>20</sup> en el entendido de que su aceptación significaría una regresión en los estándares nacionales de derechos humanos. Estas recomendaciones se constituyen en un nuevo instrumento de rendición de cuentas del Estado uruguayo tanto ante su sociedad como ante la comunidad internacional en cuanto al avance de la defensa y promoción de los derechos humanos en el país.

Asimismo, estas recomendaciones, sumadas y vinculadas a las observaciones, conclusiones y recomendaciones que el Estado uruguayo ha recibido en los últimos años de los distintos órganos de monitoreo de tratados y de los diferentes procedimientos especiales que han visitado el país, como también a los compromisos voluntarios que el Estado asume en cada instancia, generan nuevos

estándares (o promueven el avance de estándares ya existentes) nacionales de derechos humanos.

### **5. Los derechos humanos en los planes programáticos de los partidos políticos uruguayos en 2014**

*Tolerar la existencia del otro, y permitir que él sea diferente, es muy poco todavía. Cuando se tolera apenas se concede, y esa no es una relación de igualdad, pero sí de superioridad de uno sobre el otro. Deberíamos crear una relación entre las personas, de las cuales estarían excluidas la tolerancia y la intolerancia.*

JOSÉ SARAMAGO

Con base en lo planteado en los apartados anteriores y teniendo como fuente principal los planes programáticos de los cuatro partidos con representación parlamentaria, identificamos en las propuestas partidarias las ausencias y presencias de referencias a los compromisos en derechos humanos que ha asumido el Estado en los últimos años.

En este marco, entonces, nos referiremos a las agendas programáticas del Partido Colorado,<sup>21</sup> del Frente Amplio,<sup>22</sup> del Partido Independiente<sup>23</sup> y del Partido Nacional.<sup>24</sup> Cabe destacar que para el presente ensayo tomamos las versiones de los programas al 16 de setiembre de 2014, por lo cual cualquier variación posterior a esa fecha quedará fuera de este estudio.

20. Uruguay rechazó la siguiente recomendación realizada por Bangladesh en su revisión durante la 18.<sup>a</sup> sesión del Grupo de Trabajo del EPU en enero de 2014: «Velar por la protección y el derecho a la vida familiar partiendo del hecho de que la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad basada en la relación estable entre un hombre y una mujer (Bangladesh)». (Véase el documento A/HRC/26/7, p. 28.) En su explicación sobre el rechazo a esa recomendación, el Estado uruguayo advierte: «El Uruguay protege de manera efectiva la institución de la familia, incluso con leyes dimanantes de la Constitución, de una manera amplia y no discriminatoria y rechaza limitar el concepto de familia en función de la identidad de género, la orientación sexual o cualquier otro motivo, de conformidad con la legislación nacional y los más altos niveles internacionales de protección de los derechos humanos». (Véase el documento A/HRC/26/7, p. 28.)

21. <<http://www.pedropresidente.com.uy/propuesta>>

22. <[www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Bases\\_FA\\_2015-2020.pdf](http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Bases_FA_2015-2020.pdf)>

23. <<http://www.partidoIndependiente.org.uy/cms/index.php/programa/propuesta-programatica>>

24. <<http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/8-portada/2104-programa-de-gobierno-del-partido-nacional-para-el-periodo-2015-2020>>



## **Partido Colorado**

El programa de gobierno del Partido Colorado refiere a un enfoque de derechos humanos vinculado en gran medida a los asuntos de seguridad-inseguridad. Adicional a este punto, el centro del programa en esta área está en garantizar los derechos humanos de los ciudadanos *honestos*, sin establecer el parámetro honestidad-deshonestidad.

En lo que refiere a la política exterior en derechos humanos, sin alusión específica a esta, se establece que en un potencial gobierno de ese partido la política exterior estará en plena armonía con el derecho internacional y con los tratados y pactos que Uruguay ha firmado y ratificado a lo largo de los años.

Hay una mención específica a los derechos humanos sin referencia concreta a las deudas que mantiene el país con el Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos. Tampoco se establece un mecanismo de rendición de cuentas específico que permita un avance en los estándares nacionales de derechos humanos.

## **Frente Amplio**

Las bases programáticas de este partido reflejan un enfoque con una perspectiva de derechos humanos. Estas bases desarrollan ampliamente diversos derechos humanos como educación, salud, vivienda y hábitat, trabajo y empleo, deporte y cultura. Estos derechos a la vez se conjugan con políticas transversales como género, afrouruguayos, diversidad sexual, discapacidad, población con ascendencia indígena y población migrante.

Respecto al género, después de detallar los logros, se afirma que «[e]l esfuerzo realizado [...] requiere para el tercer período de gobierno del Frente Amplio un salto cualitativo a partir de una evaluación coordinada e integral de todos los actores gubernamentales involucrados en esta materia. Solo así se concretará el imprescindible cambio cultural en los ámbitos de decisión política y económica para generar la igualdad en el reparto de los bienes y servicios, igualdad que debe contemplar las desigualdades y vulnerabi-

lidades del punto de partida que sufren las mujeres adultas, las niñas y las adolescentes y que conspiran con el desarrollo de un país democrático sustentable y equitativo».<sup>25</sup>

Si bien se plantea una agenda de trabajo sobre nuevos derechos, no se explicitan cuáles son esos nuevos derechos. Habría sido pertinente clarificar esta propuesta de nueva agenda de derechos humanos.

En lo que refiere a la política exterior, el programa de gobierno de esta fuerza política enfatiza la importancia de la Organización de Naciones Unidas en cuanto organización intergubernamental clave en lo que a relacionamiento internacional refiere. En cuanto a los compromisos asumidos por el Estado uruguayo en materia de derechos humanos, el programa del Frente Amplio menciona específicamente una convención de Naciones Unidas, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), y la Convención de Belém do Pará (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer), enmarcada en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Si bien puede entenderse positiva esta mención, el Estado asume obligaciones con todas las convenciones, pactos o tratados y no solo con los instrumentos mencionados. Llama la atención la ausencia de referencia al resto de los instrumentos de Naciones Unidas, dado que Uruguay ha ratificado prácticamente todas las convenciones, pactos y tratados y sus respectivos protocolos facultativos.

## **Partido Independiente**

El programa del Partido Independiente no presenta una referencia amplia a los derechos humanos, por lo cual podemos decir que carece de este enfoque. Se realiza una única referencia a los derechos humanos vinculada al sistema carcelario, en el entendido de que deben respetarse los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Si bien

---

25. *Bases programáticas para un tercer gobierno nacional del Frente Amplio 2015-2020*, p. 144.



es destacable esta mención, es notoria la ausencia del enfoque de derechos humanos en el resto de la agenda programática.

Con respecto a la política exterior, el Partido Independiente no hace mención a la política exterior en derechos humanos (se refiere a la defensa nacional), por lo cual no hay referencia a la responsabilidad del Estado de cumplir las obligaciones asumidas con relación a derechos humanos.

### **Partido Nacional**

El programa del Partido Nacional refiere a los derechos humanos en cuanto patrimonio de los uruguayos que define como nación. Destaca sus diferencias con lo realizado por los dos últimos gobiernos del Frente Amplio, marca distancia con algunos aspectos de las políticas implementadas, como es el caso de los derechos de las víctimas de la inseguridad, así como también con la visión *declarativa* que, en el entender del Partido Nacional, ha sido característica del Frente Amplio. Ante esto propone una visión integral de los derechos humanos, tomando como fundamento la ética del cuidado. No define la ética del cuidado, pero afirma que «[n]o se trata de construir paternalismos asfixiantes, sino de asegurar las condiciones en las que todos podamos intentar vivir unas vidas felices y plenas. Sin esa preocupación, la coraza de los derechos puede volverse vacía y helada».<sup>26</sup>

Este programa prioriza la atención de personas con discapacidad en diferentes planos: atención, cumplimiento de normativa, cuota para empleabilidad, entre otros. Específicamente respecto a violencia contra las mujeres cabe destacar la mención al «Programa de apoyo a las víctimas de violencia doméstica; la creación del Registro Nacional de Medidas Cautelares de Violencia Doméstica; al Programa de apoyo a las víctimas de explotación sexual, violencia y comercio infantil [...]».

Asimismo, destaca que si accede al gobierno no tendrá una política exclusiva de derechos humanos, sino que todas las políticas gubernamentales estarán transversalizadas por la preocupación por el efectivo cumplimiento de estos derechos.<sup>27</sup>

El programa del Partido Nacional hace énfasis en la política exterior, y específicamente en la política exterior en derechos humanos, y remarca que promoverá la causa de los derechos en toda América Latina y el Caribe.<sup>28</sup>

### **Integración de las deudas en materia de derechos humanos en los planes programáticos de los partidos políticos uruguayos con representación parlamentaria 2014**

Tomando como base los distintos ejes de la categorización realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (véase la página 17 del presente ensayo) sobre los compromisos y deudas en relación con los derechos humanos que mantiene el Estado uruguayo, a continuación establecemos cuáles de esas deudas son contempladas en las agendas programáticas de los partidos en cuestión. Cabe destacar que, si bien aparecen menciones que refieren a estas deudas, estas no son establecidas en cuanto deudas con relación a los compromisos asumidos por el Estado en el marco del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos.

La agenda programática del Partido Colorado refiere el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; a la administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad y Estado de derecho; derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida.

Las bases programáticas del Frente Amplio hacen énfasis en igualdad y no discriminación; derecho a

26. Programa de gobierno del Partido Nacional, capítulo 4, p. 46.

27. Programa de gobierno del Partido Nacional, capítulo 4, p. 46.

28. O. cit. p. 47.



la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona; derecho a trabajar y a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias; derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida; administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y Estado de derecho; libertad de expresión y derecho a participar en la vida pública y política; derecho a la salud, derecho a la educación, derechos de las personas con discapacidad; derechos de los/las migrantes, refugiados y solicitantes de asilo; derecho al desarrollo y cuestiones ambientales.

El Partido Independiente alude al derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona.

Por último, el Partido Nacional refiere a igualdad y no discriminación; al derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas; derecho a la seguridad social y a un nivel adecuado de vida; a la administración de justicia, incluida la lucha contra la impunidad, y Estado de derecho; derechos de las personas con discapacidad; derecho al desarrollo y cuestiones ambientales.

## 6. Observaciones finales y recomendaciones

Si bien en los distintos programas se hace referencia explícita a la defensa de los derechos humanos, es escasa la mención de los compromisos y deudas que mantiene el Estado uruguayo para con el Sistema Internacional de Derechos Humanos.

En general, el término *derechos humanos* se utiliza en las distintas agendas programáticas para referirse a la situación de seguridad-inseguridad, al sistema penitenciario y al sistema penal juvenil. Solo en un caso (Frente Amplio) se destaca el compromiso de cumplimiento con una convención del sistema internacional (CEDAW) y con una del sistema regional (Convención de Belém do Pará) referidas a la protección de los derechos humanos de las mujeres,<sup>29</sup>

pero llama la atención la ausencia de mención explícita a otros instrumentos de protección de derechos humanos ratificados por Uruguay. En otro caso (Partido Nacional) se propone la creación de un observatorio permanente del cumplimiento con el derecho internacional, según lo previsto por el artículo 2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.<sup>30</sup>

En los distintos programas hay referencias a la preocupación por la violencia doméstica, el sistema penitenciario, la inseguridad y la protección de los derechos humanos de grupos específicos (ciudadanos *honestos*, personas privadas de libertad, menores institucionalizados, mujeres y niñas). Sin embargo no se manifiesta preocupación por generar mecanismos de rendición de cuentas del cumplimiento de la responsabilidad del Estado.

Ante estas observaciones, estimamos oportuno realizar una serie de recomendaciones con relación a aspectos que deberían estar incorporados en las agendas programáticas de todos los partidos políticos con representación parlamentaria. En este marco recomendamos:

1. Que los planes programáticos de los partidos incorporen en sus agendas los compromisos que el Estado uruguayo ha asumido con la comunidad internacional y con sus habitantes respecto de los derechos humanos. La inclusión de contenidos de calidad en las agendas promoverá personas informadas e involucradas en la rendición de cuentas del Estado.
2. Que se prevea la puesta en funcionamiento de un mecanismo de rendición de cuentas (por ejemplo la Comisión Interministerial ya referida en la página 15 de este ensayo) sobre el monitoreo del cumplimiento de las deudas y compromisos asumidos como Estado. La cooperación del Estado con los órganos de tratados, los procedimientos especiales y el EPU es

29. Bases programáticas del Frente Amplio, p. 188.

30. Programa de gobierno del Partido Nacional, p. 53.



de fundamental relevancia para la concreción de los derechos humanos de todas las personas que habitan el territorio uruguayo.

3. Que el diseño de un Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos contemple la formación en derechos humanos de los actores gubernamentales y funcionarios/as públicos/as, específicamente en lo referente a la obligatoriedad del cumplimiento de los compromisos asumidos en esta materia.
4. Que se contemple en las agendas programáticas partidarias la implementación de una política

exterior en derechos humanos efectiva y activa, con énfasis en los ámbitos multilaterales (Consejo de Derechos Humanos, Consejo de Seguridad, Asamblea General de Naciones Unidas, entre otros), así como el rol y la incidencia que un país como Uruguay puede tener en estos ámbitos.

5. Que se armonice el trabajo que se realiza a nivel diplomático en las misiones ante Naciones Unidas, según el desarrollo normativo del país, con las resoluciones y declaraciones en las que se interviene.

## Referencias bibliográficas

---

Facio, Alda: «La carta magna de todas las mujeres». Lectura de Apoyo 7. Manual en Módulos «Caminando hacia la igualdad real». Ilnud, Unifem San José de Costa Rica, 1997.

Naciones Unidas, OACDH: *Guía práctica para la sociedad civil. Seguimiento de las Recomendaciones de las Naciones Unidas*, 2013.

Naciones Unidas, OACDH: Recopilación preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos - A/HRC/WG.6/18/URY/2, p. 7.

Naciones Unidas: Declaración y Programa de Acción de Viena. 1993, pp. 4.

Nogueira Alcalá, Humberto: «Artículos de doctrina. Los derechos esenciales o humanos contenidos en los tratados internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia». *Revista Ius et Praxis*, año 9, n.º 1.2.

Nowak, Manfred: *Derechos humanos. Manual para parlamentarios*. UIP y OACDH. n.º 8, 2005.

Risso, Martín: *Algunas garantías básicas de los derechos humanos*, p. 48. FCU. 2.ª ed. Montevideo, 2011.

### Páginas web consultadas

⟨<http://www.pedropresidente.com.uy/propuesta>⟩

⟨[www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Bases\\_FA\\_2015-2020.pdf](http://www.vertiente.org.uy/webnew/documentos/Bases_FA_2015-2020.pdf)⟩

⟨<http://www.partidoindependiente.org.uy/cms/index.php/programa/propuesta-programatica>⟩

⟨<http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/8-portada/2104-programa-de-gobierno-del-partido-nacional-para-el-periodo-2015-2020>⟩





## **Autores**

**Alejandra Umpiérrez** es licenciada en Filosofía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República). Encargada del trabajo con Organizaciones Intergubernamentales de Amnistía Internacional Uruguay, coordinadora del Área de Acceso a la Información Pública y Derechos Humanos del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (Cainfo) y coordinadora por la Fundación Friedrich Ebert Uruguay (FES Uruguay) del proceso de articulación entre organizaciones de la sociedad civil de Uruguay en el marco de la revisión de Uruguay ante el segundo ciclo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

**Flor de María Meza Tananta** es maestranda en Derecho, con énfasis en Derechos Humanos y Derecho Constitucional, por la Universidad Católica del Uruguay; diplomada en Derechos Humanos, con énfasis en Educación, por la Asociación de Universidades Jesuitas de América Latina y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-AUSJAL), y abogada graduada en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente de Derechos Humanos y Género y Derecho en la Facultad de Derecho, y docente del Diplomado de Género y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. También es docente del Diplomado en Derechos Humanos en la UCU, organizado por la AUSJAL y el IIDH. Integra el Grupo Derecho y Género de la Red Temática de Género de la Universidad de la República.

### *Para solicitar publicaciones:*

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o de la organización para la que trabaja el autor.)

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado de acuerdo con los criterios de una gestión forestal sostenible.

## **Pie de imprenta**

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay  
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |  
Uruguay

### Responsable:

Simone Reperger, representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay y directora del Proyecto Sindical en América Latina de la FES  
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41  
<http://www.fesur.org.uy> | [fesur@fesur.org.uy](mailto:fesur@fesur.org.uy)

Corrección | María Lila Ltaif |  
Diagramación | glyphosxp |  
Depósito legal | 364.977/14

### **Fundación Friedrich Ebert (FES)**

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectivas la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

**ISBN: 978-9974-8438-1-3**