



Asamblea General

Distr. general
28 de agosto de 2014

Original: español

Consejo de Derechos Humanos

27º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff

Adición

Misión al Uruguay* **

Resumen

El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, realizó una visita oficial a la República Oriental del Uruguay del 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013, durante la cual pudo conocer y evaluar las medidas adoptadas en relación con las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura y en el período inmediatamente precedente, en las áreas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. En el presente informe, el Relator Especial ha intentado analizar tanto los avances como los obstáculos enfrentados en estas cuatro áreas con vista a presentar recomendaciones que contribuyan a los procesos en curso.

* Documento presentado con retraso.

** El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en inglés.



Alrededor de la cuestión de la justicia se ha centrado la mayor parte de los debates y los esfuerzos, y alrededor de causas judiciales gira una gran parte de los esfuerzos de la sociedad civil. Pocos países han avanzado tanto en las investigaciones, juicio y sanción contra altos funcionarios del Estado, incluyendo expresidentes y exministros. Sin embargo, la Ley de Caducidad (Ley 15848), así como los debates y decisiones judiciales, incluyendo de la Suprema Corte de Justicia, sobre el restablecimiento, o no, de la pretensión punitiva del Estado han marcado el paso y limitado el alcance de las iniciativas en favor de la justicia en el Uruguay.

En el área de la verdad, el Relator Especial destaca iniciativas importantes que han logrado dar cuenta de la realidad de las desapariciones en el Uruguay, aun en ausencia de mecanismos oficiales de esclarecimiento de la verdad y de cooperación de algunas entidades como las fuerzas de seguridad. Sin embargo, lamenta que no se haya prestado mayor atención al universo de víctimas de detención arbitraria (muchas veces prolongada) y de tortura (sistemática), así como el secuestro de niños y la violencia sexual. Entre otros, llama al establecimiento de un mecanismo oficial para el esclarecimiento de la verdad y al establecimiento de una política de archivos.

El Relator Especial reconoce los avances en materia de reparaciones económicas, pero señala las dificultades del modelo vigente que confunde la reparación económica y los derechos pensionales, desdibujando la noción central de la reparación como un asunto de derechos. Asimismo, la legislación vigente e interpretaciones restrictivas dejarían fuera grandes grupos de víctimas, incluyendo víctimas de detención y tortura. El informe también señala importantes vacíos en materia de reparaciones simbólicas, tanto individuales como colectivas.

El informe saluda la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos, entre otras iniciativas en favor de la protección de los derechos humanos y la prevención de los abusos, que permiten al Uruguay afirmarse como una democracia sólida. Señala la importancia de medidas en favor de la democratización de las instituciones del Estado –especialmente aquellas que desempeñaron un rol en el sistema represivo durante la dictadura, como las Fuerzas Armadas y el poder judicial- a través de la promoción de una cultura de derechos humanos, la sensibilización y formación en derechos humanos.

El Relator Especial destaca que fueron generalmente las víctimas, sus familiares y las asociaciones quienes impulsaron, y siguen impulsando, sin descanso y con un compromiso admirable, las iniciativas en favor de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición en el Uruguay.

El Uruguay aún tiene un capítulo importante de su pasado reciente sin resolver adecuadamente. Avanzar realmente hacia el futuro y continuar en el camino del desarrollo supone necesariamente que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sean cumplidos. Esto es responsabilidad de los tres poderes que comprende el Estado.

No se trata de revanchismo ni de mirar sólo el pasado, sino de crear bases sólidas para una sociedad justa, equitativa, que permita a las nuevas generaciones abordar los retos del futuro.

Anexo

[Español e inglés solamente]

Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, sobre su visita al Uruguay (30 de septiembre al 4 de octubre de 2013)

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–3	4
II. Consideraciones generales	4–6	4
III. Justicia.....	7–26	5
A. La “Ley de Caducidad”	8–15	5
B. Restablecimiento de la pretensión punitiva del Estado y decisiones contrarias de la Suprema Corte de Justicia	16–23	7
C. Otros impedimentos al acceso a la justicia	24–26	8
IV. Verdad.....	27–39	9
A. Mecanismos institucionales para el esclarecimiento de la verdad	27–33	9
B. El reconocimiento de todas las víctimas	34–35	10
C. Los archivos y el acceso a la información	36–39	11
V. Reparaciones	40–51	12
A. Medidas de restitución, derechos pensionales y la Ley de reconocimiento y reparación a las víctimas.....	40–42	12
B. Desafíos pendientes	43–48	12
C. Reparaciones simbólicas.....	49–51	14
VI. Garantías de no repetición.....	52–68	14
A. Democratización e instituciones para la protección de los derechos humanos.....	52–54	14
B. Reforma de las Fuerzas Armadas	55–58	15
C. Reforma del poder judicial y la Fiscalía	59–60	16
D. Formación de funcionarios públicos y promoción de una cultura de los derechos humanos	61–64	16
E. Reformas legislativas	65–66	17
F. Educación en derechos humanos y estudio de la dictadura en las escuelas	67–68	18
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	69–75	18

I. Introducción

1. De conformidad con la resolución 18/7 del Consejo de Derechos Humanos, y a invitación del Gobierno, el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, realizó una visita oficial a la República Oriental del Uruguay del 30 de septiembre al 4 de octubre de 2013. El propósito de la visita fue conocer y evaluar las medidas adoptadas por las autoridades en relación con las serias violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura y el período inmediatamente precedente, en las áreas de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, los cuatro pilares del mandato del Relator Especial.

2. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con el Presidente de la República, José Alberto Mujica. Asimismo, se reunió con distintos representantes de instituciones de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, incluyendo los ministros de Relaciones Exteriores, de Defensa Nacional y del Interior, y el Equipo especial auxiliar de la justicia en crímenes de terrorismo de Estado, así como altos representantes en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Educación y Cultura, la Suprema Corte de Justicia y otros operadores de justicia a varios niveles del poder judicial, el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (anteriormente llamada Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz), la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), el Comisionado Parlamentario Penitenciario, así como con diversos sectores de la sociedad civil, incluyendo víctimas y sus familiares, representantes de asociaciones de víctimas y organizaciones no gubernamentales, académicos y abogados.

3. El Relator Especial desea expresar su agradecimiento al Gobierno del Uruguay por su invitación y por la colaboración y el apoyo que le prestó durante la visita. Agradece también a las víctimas y a sus familiares por compartir sus experiencias tanto de dolor como entereza. Agradece igualmente a la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas en Montevideo por su inestimable colaboración y asistencia, y a todos aquellos miembros de la sociedad civil que tomaron el tiempo para compartir sus opiniones y perspectivas.

II. Consideraciones generales

4. La dictadura cívico-militar uruguaya (1973 a 1985), iniciada a partir de un golpe de Estado apoyado por el entonces presidente constitucional, Juan María Bordaberry, y por las Fuerzas Armadas, hizo uso de la fortaleza de las instituciones para aplicar un “terrorismo de Estado”, que conllevó la persecución de opositores políticos y personas opuestas al régimen, detenciones arbitrarias masivas y el uso sistemático de la tortura (con la mayor población *per capita* de detenidos y personas torturadas de las

dictaduras del Cono Sur), así como cerca de 200 desapariciones forzadas, 116 ejecuciones sumarias documentadas, la destitución de miles de funcionarios públicos, la prohibición y represión de toda actividad política y sindical y cientos de miles de exiliados. La dictadura también participó activamente en operaciones de coordinación de la represión con las dictaduras de la Argentina, el Brasil, Chile y el Paraguay en el marco del llamado “Plan Cóndor”. Se registran también graves violaciones de los derechos humanos en el período anterior al golpe de Estado de 1973, durante gobiernos supuestamente constitucionales que sin embargo habían instaurado sistemas de represión política y control social contra la oposición, incluyendo organizaciones sindicales, y contra grupos guerrilleros, como el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros.

5. En cada una de las áreas ha de reconocerse que se han logrado ciertos avances que merecen reconocimiento. En los últimos diez años, el paso de estas iniciativas se ha acelerado, en algunas áreas más que otras; la pregunta es si de forma suficiente, y si las medidas tienen suficiente alcance. El presente informe intenta dar cuenta tanto de algunos de estos avances, como también de retos pendientes.

6. El Relator Especial destaca que fueron las víctimas de estas violaciones graves de los derechos humanos, o sus familiares, en ocasiones agrupadas en asociaciones, quienes impulsaron, y siguen impulsando, sin descanso y con un compromiso admirable, iniciativas en favor de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. El Relator nota que la falta de avances en algunas de estas áreas y el transcurso del tiempo —ya casi 30 años desde el final de la dictadura— han generado un enorme desgaste en las víctimas y sus familiares. Considerando la avanzada edad de muchas de ellas, es urgente que sus reclamos sean atendidos.

III. Justicia

7. Es en las causas judiciales —con respecto a la posibilidad de iniciarlas, a su ritmo y curso cuando han sido iniciadas, y a su desenlace final— donde se ha concentrado una buena parte de los esfuerzos de las víctimas, sus asociaciones y sus representantes. Estos esfuerzos incluyen las movilizaciones alrededor del referéndum de 1989 y del plebiscito de 2009 sobre la revocación de los impedimentos legales que impiden la persecución penal de las violaciones de los derechos humanos cometidos durante la dictadura.

A. La “Ley de Caducidad”

8. El Relator Especial toma nota con mucho interés que, al restaurarse la democracia en 1985, la Ley 15737 (Ley de Amnistía), que buscaba la liberación de los presos políticos, excluyó expresamente los delitos cometidos por policías y militares en el ejercicio de sus funciones.

9. A pesar de la presión ejercida por los sectores militares en favor de la aplicación de la jurisdicción militar, la Suprema Corte de Justicia confirmó,

a finales de 1985, la competencia de la justicia ordinaria para juzgar los delitos cometidos durante la dictadura. Sin embargo, las presiones del poder militar por un lado, y la falta de voluntad política del Gobierno del momento y las elites del país de avanzar las causas por el otro, se materializaron, el 22 de diciembre de 1986, en la adopción de la llamada “Ley de Caducidad” (Ley 15848) que establece la caducidad de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos por funcionarios militares y policiales durante el período de la dictadura, incluyendo las violaciones de los derechos humanos. Asimismo, el artículo 3 de dicha ley otorga competencia al poder ejecutivo, y no al judicial, para determinar si los hechos de una denuncia están comprendidos en el alcance de la ley. El Gobierno puede así ordenar la clausura y archivo de una causa, contradiciendo los principios de derecho internacional en la materia¹.

10. Todas las denuncias pendientes al momento de la promulgación de la Ley de Caducidad fueron archivadas. Varias acciones de inconstitucionalidad fueron interpuestas, pero en 1988, la Suprema Corte de Justicia falló en contra de las mismas, sin justificar su decisión a la luz de las normas internacionales de derechos humanos, cerrando el acceso a la justicia de las víctimas y sus familiares.

11. Desde entonces, la Ley de Caducidad ha funcionado *de facto* como una ley de amnistía para la mayoría de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura, en contradicción con las obligaciones internacionales contraídas por el Uruguay, incluyendo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado en 1970², y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada en 1985³, cuyas disposiciones no permiten las amnistías para las violaciones de los derechos humanos.

12. En dos oportunidades, el pueblo uruguayo fue consultado, por referéndum en 1989 y por plebiscito constitucional en 2009, sobre la revocación (parcial o total) de la Ley de Caducidad, sin alcanzar los votos suficientes para su anulación. Las razones de estos resultados son múltiples y complejas. El Relator Especial recalca que —respetando los mecanismos democráticos y de expresión popular— es responsabilidad del Estado asegurar que la legislación vigente sea conforme a las obligaciones internacionales contraídas en materia de derechos humanos. Señala que el Estado no se puede amparar en la voluntad de las mayorías para no cumplir con estas obligaciones, en particular cuando conciernen derechos fundamentales.

13. En el 2000, la justicia permitió reabrir las investigaciones en el caso de la desaparición de Elena Quinteros, reconociendo que la Ley de Caducidad no se aplica a civiles ni a miembros de alto rango de las fuerzas

¹ Ver Principios básicos de las Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura (Principio 3).

² Ver *Rodríguez c. Uruguay* (CCPR/C/51/D/322/1988). Véase también CCPR/C/79/Add.19 y CCPR/C/79/Add.90.

³ Informe CIDH N° 29/92, OEA/Ser.L/V/II.83 (1992).

armadas y policiales, ya que el artículo 1 de la ley sólo menciona que ha caducado la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos por funcionarios militares y policiales “en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período *de facto*”. El 18 de octubre de 2002, el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Juan Carlos Blanco, fue acusado de privación de libertad agravada en la persona de Elena Quinteros y fue la primera persona acusada y detenida por violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura.

14. El cambio de gobierno en 2004 marcó un giro en la posición de las autoridades, quienes, haciendo uso de la competencia otorgada en la Ley de Caducidad, se pronunciaron sobre el alcance de la ley, determinando la competencia de la justicia con relación a delitos cometidos por civiles o funcionarios militares y policiales de alto rango, delitos cometido en el extranjero, la apropiación ilegal de niñas y niños y delitos cometidos para obtener beneficios económicos. Como consecuencia de las actuaciones judiciales que avanzaron en aproximadamente 25 casos presentados, en marzo de 2009, la justicia uruguaya condenó por primera vez a ocho militares a 20 y 25 años de penitenciaría por el homicidio de 28 personas; en octubre de 2009, el ex Presidente *de facto* general Gregorio Conrado Álvarez fue sentenciado a 25 años de cárcel por homicidio agravado; en marzo de 2010, el ex Presidente electo Juan María Bordaberry fue condenado a 30 años de prisión por homicidio agravado; en abril de 2010, la justicia condenó al ex Ministro Juan Carlos Blanco a 20 años de penitenciaría por homicidio muy especialmente agravado.

15. En octubre de 2009, en el caso *Sabalsagaray*, la Suprema Corte de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Caducidad, en el caso concreto y el proceso penal concluyó, en abril de 2013, con la condena a 28 años de prisión de Miguel Ángel Dalmao, primer general activo sentenciado. Pocos países han avanzado tanto en las investigaciones, juicio y sanción de altos cargos responsables de violaciones de los derechos humanos.

B. Restablecimiento de la pretensión punitiva del Estado y decisiones contrarias de la Suprema Corte de Justicia

16. En 2011, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al Estado del Uruguay en el caso *Gelman* y declaró la incompatibilidad de la Ley de Caducidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Ordenó al Estado uruguayo que asegurase que esa ley no representaba un obstáculo para la investigación del caso, ni para la identificación y sanción de los responsables, añadiendo que ninguna otra norma análoga, como

prescripción, irretroactividad de la ley penal, cosa juzgada, *non bis in idem* o cualquier excluyente similar de responsabilidad, sea aplicada⁴.

17. El Relator Especial saluda las medidas tomadas por el Estado en cumplimiento de esta sentencia, incluyendo la revocación en 2011 de las decisiones administrativas que archivaron las causas judiciales (adoptadas de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Caducidad). Sin embargo, la Fiscalía no habría sido adecuadamente incluida en este proceso, lo cual habría dificultado el seguimiento eficaz de las causas y varias organizaciones de la sociedad civil habrían tenido que presentar demandas para ordenar que se reabrieran causas judiciales desarchivadas por el Gobierno.

18. El Relator Especial saluda también la adopción en 2011 de la Ley 18831 que restablece la pretensión punitiva del Estado. Sin embargo, suma su voz a la disconformidad expresada por varios mecanismos internacionales de derechos humanos⁵ y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶ con varias decisiones de la Suprema Corte de Justicia, donde declara la inconstitucionalidad de los artículos 2 y 3 de la Ley 18831 mientras que confirmó la constitucionalidad del artículo 1 (que restablece el pleno ejercicio de la pretensión punitiva del Estado en relación a estos delitos)⁷. La Corte Suprema de Justicia argumentó que los artículos 2 y 3 (que establecen la imprescriptibilidad de los delitos cometidos en aplicación del terrorismo de Estado y los define como crímenes de lesa humanidad) son contrarios a la Constitución por violar el principio de legalidad en materia penal y de no retroactividad de la ley penal más gravosa.

19. El Relator Especial recuerda que la definición y naturaleza de los crímenes de lesa humanidad, así como las obligaciones internacionales de los Estados respecto de la investigación, el enjuiciamiento, el castigo y la reparación de los mismos, se incorporan al derecho interno no sólo mediante el derecho positivo, sino también a través del derecho consuetudinario y la jurisprudencia internacional, y que de ambas fuentes se desprende de forma categórica el carácter de *jus cogens* de los delitos de lesa humanidad con anterioridad a las fechas en las que dichas convenciones fueron ratificadas por el Uruguay.

20. El Relator Especial lamenta que, con sus decisiones, la Suprema Corte de Justicia, en efecto, les resta vigencia a los derechos de las víctimas, ignorando también la jurisprudencia internacional, incluyendo aquella de los

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Gelman vs. Uruguay*, Sentencia de 24 de Febrero de 2011 (Fondo y Reparaciones).

⁵ Véanse A/HRC/24/21(URY 1/2013);CCPR/C/URY/CO/5, párr. 19; CAT/C/URY/CO/3, párr. 16; CED/C/URY/CO/1, párrs. 13 y 14.

⁶ Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Gelman vs. Uruguay*, Supervisión de cumplimiento de sentencia, 20 de marzo de 2013, párr. 90.

⁷ Sentencias del 17 de enero, 22 de febrero, 8 de marzo, 13 de marzo (dos sentencias) y 8 de abril (dos sentencias) de 2013. Varios recursos de inconstitucionalidad se encuentran pendientes ante la Suprema Corte de Justicia.

tribunales de Nuremberg, Tokio, Rwanda y ex Yugoslavia, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

21. El Relator Especial lamenta que estas decisiones cambien el rumbo marcado por la Suprema Corte de Justicia en 2009 en el caso *Sabalsagaray* y expresa preocupación por las declaraciones públicas de algunos representantes de esa misma Corte, las cuales generan interrogantes acerca de la voluntad de la Corte de cumplir con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

22. El Relator Especial recuerda que, siendo parte integral del Estado, la Suprema Corte de Justicia está sujeta a sus obligaciones internacionales, de modo que los magistrados deben asegurar, de manera proactiva, el respeto de las normas internacionales de derechos humanos, tanto en sus deliberaciones como en la aplicación de los procedimientos judiciales.

23. El efecto que las decisiones de la Suprema Corte de Justicia tendrán a más largo plazo sobre los casos en curso y sobre la posibilidad de iniciar nuevas causas está por verse todavía. A finales de 2013, sin embargo, al menos dos causas habrían sido archivadas por prescripción, aplicando decisiones de la Suprema Corte de Justicia. Es de esperarse que la Suprema Corte vuelva a unirse a la corriente jurisprudencial de cortes en lugares diversos del mundo donde se han enfrentado violaciones masivas a los derechos humanos y las cortes han sabido tomar en consideración tanto las garantías debidas *siempre* a los posibles imputados, como *también* los derechos de las víctimas.

C. Otros impedimentos al acceso a la justicia

24. El Relator Especial toma nota con preocupación de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de trasladar en 2013 a un juzgado civil a la jueza Mariana Mota, magistrada de un tribunal penal que estaba a cargo de una gran cantidad de causas sobre violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura. La falta de transparencia en el procedimiento que llevó a su traslado habría generado dudas sobre las motivaciones de esta decisión. El Relator Especial recuerda los principios internacionales acerca de la independencia de la judicatura aplicables en materia de traslados y otro tipo de actuaciones administrativas en el ámbito del poder judicial⁸. Esta decisión, además de generar atrasos en las causas, podría obligar a las víctimas a tener que volver a dar su testimonio ante un nuevo juez, teniendo que revivir experiencias sumamente dolorosas y traumáticas, con el riesgo de sentirse revictimizadas.

25. Según la Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales de 1985, la Suprema Corte de Justicia, además de sus funciones jurisdiccionales, ejerce facultades en materia de convocación, selección, capacitación, ascensos y traslados, además del régimen disciplinario de los jueces. En cada uno de esos órdenes —el de casación, el de control de

⁸ Ver Principios básicos sobre la independencia de la judicatura y A/HRC/11/41.

constitucionalidad e incluso el de la administración de la rama judicial— es probable que hoy el grado de complejidad sea mayor que en el pasado.

26. Asimismo, el Relator Especial toma nota con preocupación de las grandes dificultades en el avance de las causas actualmente abiertas debido a la falta de capacidad investigativa del Estado. En este sentido, saluda la creación en 2013 del Equipo Especial auxiliar de la justicia en crímenes de terrorismo de Estado bajo el Ministerio del Interior, iniciativa impulsada por organizaciones de la sociedad civil, para atender los déficits en materia de investigación. Sin embargo, varios interlocutores señalaron que, debido a la poca información que habrían recibido los jueces sobre la existencia de esta nueva herramienta, el Equipo Especial habría recibido pocas solicitudes de apoyo. Las iniciativas que busquen promover un uso mayor y más efectivo de las funciones del Equipo Especial requerirán una asignación de recursos y de personal adecuada

IV. Verdad

A. Mecanismos institucionales para el esclarecimiento de la verdad

27. El Relator Especial toma nota de medidas tempranas tomadas en el Uruguay con miras a esclarecer la verdad sobre las desapariciones. El informe final de la Comisión Investigadora Parlamentaria Sobre Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron, que operó de abril a noviembre de 1985, reportó acerca de 164 casos de desapariciones forzadas. Lamenta que el Estado (con la Ley 15848 vigente desde 1986) no haya iniciado ninguna actuación con base en la información que éste proporciona sobre los hechos registrados y los responsables identificados en el informe final de la Comisión presentado a la Cámara de Representantes. Asimismo, lamenta que las comisiones investigadoras sobre el secuestro y asesinato perpetrados contra los exlegisladores Héctor Gutiérrez Ruiz y Zelmar Michelini y sobre la actuación de Juan Carlos Blanco, ex ministro de Relaciones Exteriores, en el caso de Elena Quinteros, creadas en 1985 y 1990 respectivamente, tampoco arrojaran resultados satisfactorios en materia de verdad.

28. Frente al vacío dejado por las instituciones oficiales, las organizaciones de la sociedad civil tomaron el liderazgo en el establecimiento de mecanismos de verdad, sin contar siempre con el apoyo necesario del Estado. El informe “Uruguay Nunca Más” publicado en marzo de 1989, resultado del trabajo, dedicación y compromiso de la asociación de derechos humanos Servicio Paz y Justicia (SERPAJ), representa la única iniciativa que haya intentado y logrado construir un relato sistematizado acerca de lo que ocurrió durante la dictadura y el período inmediatamente anterior, centrado en los testimonios y experiencias de las víctimas y sus familiares. Analiza los patrones de la represión, en casos de ejecuciones, asesinatos, desapariciones, detenciones arbitrarias y el exilio, así como restricciones a derechos políticos, al trabajo y a la libertad de expresión.

29. Independientemente de las limitaciones evidentes del informe “Uruguay Nunca Más” (algunas de ellas debidas a la falta de recursos humanos, financieros y del apoyo del Estado), el Relator Especial recalca que sin la labor de SERPAJ, un gran número de testimonios de víctimas se habría perdido o no existiría. Por esta razón, destaca la importancia de que dicho informe sea reconocido oficialmente y que, junto a los resultados alcanzados luego con otras iniciativas, pueda servir de base sólida para la elaboración de un mecanismo exhaustivo de esclarecimiento de la verdad.

30. Recién en el 2000, fue creada la Comisión para la Paz (COMIPAZ) para cumplir con el artículo 4 de la Ley de Caducidad. La COMIPAZ representa el primer paso efectivo dado por el Estado para asumir alguna responsabilidad en cuanto a su deber de investigar y dar a conocer la verdad. Si bien a la Comisión le fueron otorgadas funciones para “recibir, analizar, clasificar y recopilar información” con las “más amplias facultades para recibir documentos y testimonios”, su mandato fue limitado a los casos de desapariciones forzadas, dejando de lado el universo enorme de víctimas detenidas y torturadas. La COMIPAZ no tuvo competencias inquisitivas, ni facultad para señalar responsabilidades individuales o remitir información a la justicia. Basó su trabajo principalmente en materiales y testimonios recibidos y su objetivo se ciñó a determinar cómo y cuándo sucedieron las desapariciones forzadas, elaborar una lista de las víctimas comprobadas y, en caso de cerciorarse de su muerte, indagar por la suerte de sus restos. Tampoco habría contado con los recursos humanos y financieros necesarios. La labor de la COMIPAZ se vio dificultada por el tiempo transcurrido desde la desaparición de las víctimas (en algunos casos casi 30 años) y por la falta de colaboración institucional de la policía y de las Fuerzas Armadas, que calificaron en ocasiones las conclusiones de la COMIPAZ de “revisionismo tendencioso”⁹.

31. El informe final de la COMIPAZ, publicado en 2003, indica que la Comisión formó “convicción plena” acerca de las graves violaciones a los derechos humanos perpetradas durante la dictadura. Sin embargo, sólo reporta 26 casos de desaparición forzada de personas, cuando por ejemplo la asociación Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos habría transmitido información sobre 222 casos. En un solo caso logró determinar la ubicación de los restos de una persona desaparecida. Muchos interlocutores consideraron esos resultados insuficientes y el hecho de que algunas de las conclusiones a las cuales llegó el informe luego resultarían ser falsas apoya esta evaluación negativa. A pesar de estas limitaciones, el informe final de la COMIPAZ fue asumido por el poder ejecutivo como la versión oficial sobre la situación de los detenidos-desaparecidos. Mientras reconoce estas grandes limitaciones, el Relator Especial destaca el efecto catalizador del trabajo de la COMIPAZ, el cual potenció la visibilidad y legitimidad conferida al tema de los desaparecidos.

⁹ Jorge Errandonea, “Justicia transicional en Uruguay”, *Revista Instituto Interamericana de Derechos Humanos*, Vol. 47 (2008).

32. El Relator Especial también destaca el valiosísimo trabajo de investigación sobre el contexto de la represión y los detenidos-desaparecidos iniciado en 2005 por los equipos de arqueólogos forenses y de historiadores de la Universidad de la República, en coordinación con la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente. Saluda la publicación en 2007 de los resultados de la primera etapa de este trabajo y las siguientes actualizaciones de los mismos. Esta labor merecería ser incorporada en un proceso y mecanismo formal de esclarecimiento de la verdad que reúna las características de una comisión de la verdad¹⁰. Dada la avanzada edad de la mayoría de las víctimas, esta es una tarea que no debe postergarse.

33. Los mecanismos de búsqueda de la verdad, en particular las comisiones de verdad, pueden ser instrumentos importantes para el resarcimiento de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos cuando se implementan de una manera integral. Dan voz a las víctimas y afirman su condición de titulares de derechos, contribuyen a la integración social, ayudan a establecer las prioridades de reforma, y proporcionan información esencial para la realización de otras medidas de justicia de transición¹¹.

B. El reconocimiento de todas las víctimas

34. Uno de los retos fundamentales en el área de la verdad, además del hecho de que la mayor parte de los casos de desaparición siguen sin esclarecerse, tiene que ver con el enfoque mismo de las iniciativas. Resulta llamativo que la mayor parte de los esfuerzos con respecto a las violaciones del pasado en el Uruguay se haya concentrado en los casos de desaparecidos. El universo mucho mayor de víctimas de detención arbitraria (muchas veces prolongada) y de tortura (sistemática) ha recibido, comparativamente hablando, menos atención. Asimismo, todavía emergen tipos de violaciones y víctimas que no se han abordado de manera adecuada, como el secuestro de niños y la violencia sexual contra las mujeres, pero también contra hombres y adolescentes.

35. De ninguna manera argumenta el Relator Especial que los casos de desapariciones merecen menos atención de la que han recibido. Por el contrario, merecen más y mejor atención. Pero las autoridades no deben dar la espalda a la manifestación más clara del *modus operandi* del control social ejercido por la dictadura, el cual en el Uruguay no fue predominantemente la desaparición o la ejecución, sino la detención y la tortura. Ese universo inmenso de víctimas tiene derecho a ser escuchado y reconocido. La sociedad tiene derecho a los beneficios que puedan derivarse del esclarecimiento de los hechos en términos del fortalecimiento y la reforma de las instituciones.

¹⁰ Véase A/HRC/24/42.

¹¹ *Ibid.*, párr. 91.

C. Los archivos y el acceso a la información

36. La dictadura uruguaya fue caracterizada por un grado de control social muy fuerte, calificable como “régimen totalitario”, que estableció mecanismos complejos para el monitoreo y control de la población, incluyendo la categorización de todos los ciudadanos en tres grupos en función de su grado de apoyo al régimen e ideología. Para alcanzar este grado de sofisticación, la dictadura tuvo que recaudar, conservar y archivar meticulosamente una cantidad enorme de información. Resulta entonces muy sorprendente y difícil de creer que casi no existan documentos e información pertinente¹².

37. El Relator Especial saluda la creación del Archivo Nacional de la Memoria en el ámbito del Archivo General de la Nación en 2008 (Ley 18435) y su mandato enfocado en la promoción de los derechos humanos, la democracia, el derecho a la verdad, la memoria y el acceso a la información pública sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura. La recuperación, organización y reglamentación del acceso a archivos es una pieza clave en cualquier esfuerzo en favor de la verdad.

38. Sin embargo, persistirían desafíos importantes en materia de acceso. Varios interlocutores señalaron obstáculos burocráticos y restricciones a datos clasificados como confidenciales, así como la falta de cooperación de algunos organismos públicos, especialmente las Fuerzas Armadas. El Relator Especial reconoce los desafíos que conlleva encontrar el equilibrio entre la accesibilidad de los archivos, por un lado, y la confidencialidad y el derecho a la privacidad por el otro¹³. Destaca sin embargo que los criterios de confidencialidad y el derecho a la privacidad no deben instrumentalizarse para ocultar la verdad y mantener la impunidad sobre violaciones de derechos humanos. El desarrollo de una política clara y exhaustiva de acceso a archivos podría mitigar algunas de estas dificultades.

39. El Relator Especial recalca que la información o documentos que se encuentren en mano de instituciones públicas, como las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Defensa, o de personas privadas, en particular militares y exmilitares, que estén relacionados con violaciones de derechos humanos o actuaciones de instituciones del Estado durante la dictadura, deben pasar a la custodia civil del Estado. En este sentido, saluda la decisión del Ministerio del Interior sobre el traspaso en noviembre de 2013 de los archivos provenientes de la Dirección Nacional de Información e Inteligencia a la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente y, a través de ésta, a la Universidad de la República, para su custodia e investigación; iniciativa que debiera replicarse a otros archivos.

¹² La información del archivo judicial proveniente de la Justicia Militar referente a personas que fueron sometidas a esa jurisdicción durante el período *de facto* (proyecto AJPROJUMI), constituido por unos 3.000 expedientes, representa una mínima parte de la información recabada por la dictadura.

¹³ A/HRC/24/42., párr. 84.

V. Reparaciones

A. Medidas de restitución, derechos pensionales y la Ley de reconocimiento y reparación a las víctimas

40. A partir de la democracia, se aprobó una serie de leyes¹⁴ que buscaron establecer algunas medidas que incluyeron la restitución de bienes incautados, la devolución de fianzas y expensas carcelarias, así como la restitución de derechos pensionales y jubilatorios. Incluyeron también la reincorporación en el servicio y la restitución de los años perdidos a efectos de la carrera profesional y derechos pensionales y jubilatorios de funcionarios públicos y personal militar que hubieran sido destituidos o hubieran perdido su empleo por razones políticas o ideológicas durante la dictadura. También fueron otorgadas indemnizaciones a otros extrabajadores destituidos por su actividad gremial¹⁵.

41. En 2006 fue adoptada la Ley 18033, concebida como una ley previsional y pensionaria a los efectos del cómputo de años y la recuperación de derechos jubilatorios y pensionarios de quienes durante la dictadura no pudieron acceder al trabajo en una actividad privada por razones políticas o sindicales, incluyendo los exiliados, las personas detenidas o en la clandestinidad o despedidas por decreto de la dictadura. Dispone además una Pensión Especial Reparatoria para personas detenidas y procesadas por la Junta militar o civil entre 1973 y 1985.

42. Recién en 2009, con la Ley de reconocimiento y reparación a las víctimas (Ley 18596), fue adoptada la primera disposición legal que reconoce formalmente el derecho a la reparación integral de las víctimas y la responsabilidad del Estado (caracterizado como “terrorismo de Estado” en la ley) en relación con las violaciones de los derechos humanos cometidos durante la dictadura cívico-militar (1973-1985) y el período inmediatamente precedente (1968-1973), incluyendo el reconocimiento de la práctica sistemática de tortura, desaparición forzada, detención arbitraria, violaciones del derecho a la vida y exilio. Además establece disposiciones que complementan aquellas formuladas en la Ley 18033 en materia de derechos provisionales o jubilatorios y otorga el derecho a una indemnización única a categorías de víctimas como personas fallecidas o desaparecidas, víctimas de lesiones gravísimas, niños o niñas desaparecidos, nacidos en cautiverio o detenidos. A junio de 2014, sólo se habrían expedido 360 expedientes con reparación económica a través de esta ley.

B. Desafíos pendientes

43. Si bien estas disposiciones legales representan medidas importantes para el reconocimiento de las víctimas y buscan reparar el daño sufrido, persisten importantes vacíos y dificultades que afectan el derecho de las

¹⁴ Leyes 15737 (1985), 15783(1985), 16451 (1993), 17620 (2003) y 17949 (2006).

¹⁵ Leyes 16102 (1989), 16163 (1990), 16194 (1991), 16561 (1994), 17061 (1998) y 17917 (2005).

víctimas a una reparación integral. El Relator Especial reitera las recomendaciones de la INDDHH en la materia, las cuales siguen vigentes.

44. Parte de los retos pendientes se desprenden de las leyes mismas que adolecen de una cierta confusión entre, por un lado, los derechos que atañen a las víctimas en tanto víctimas de violaciones a sus derechos humanos, y por el otro, sus derechos laborales, incluyendo derechos pensionales, los cuales tienen una naturaleza y fundamento distinto. El Relator Especial expresa preocupación por las disposiciones que obligan a las víctimas a tener que escoger entre su derecho a la reparación (como el cobro de una Pensión Especial Reparatoria) y otros derechos pensionales o jubilatorios¹⁶. Esta confusión entre derecho a la reparación y derechos pensionales desdibuja la noción central de la reparación como un asunto de derecho, asemejándola a un favor o gracia que el Estado les da a las víctimas.

45. Las leyes tampoco incluyen a todas las categorías relevantes de víctimas y los procedimientos de calificación terminan excluyendo a muchos beneficiarios potenciales. La INDDHH ha formulado recomendaciones tendientes a eliminar límites de edad, años de servicio, períodos mínimos de detención, y montos de ingresos máximos para poder ser acogido a los beneficios de las leyes de reparación. Las disposiciones vigentes tampoco parecen contemplar diferentes tipos de regímenes de privación de libertad, incluyendo el caso de niñas y niños. El Relator Especial expresa preocupación por la falta de disposiciones específicas que contemplen de forma expresa los derechos de las mujeres, así como las consecuencias y particularidades del sufrimiento que pudieron padecer. Asimismo, la carga de la prueba en los procesos de calificación, recaería en las víctimas, quienes tienen que proporcionar evidencias o documentos a los cuales, generalmente, no tienen acceso.

46. El Relator Especial expresa además preocupación por disposiciones de la ley y su implementación que, para obtener reparación, lleva a las víctimas de tortura y malos tratos a tener que acreditar que el daño sufrido alcanza el umbral de “lesiones graves” o “gravísimas”, interpretado de forma restrictiva y formalista a la luz del Código Penal¹⁷. Los peritos forenses, o instancias homologadas, se ven en muchos casos ante la imposibilidad de confirmar la condición de estas víctimas, debido a la propia naturaleza de los daños y sufrimientos resultado de la tortura, incluyendo daños psicológicos, al paso del tiempo y a la inexistencia o dificultades en el acceso de documentos que pudieran comprobar el daño. Como resultado, las víctimas pierden el derecho a verse reconocidas como tales y su derecho a una reparación efectiva. Considerando que el uso de la tortura fue sistemático durante la dictadura, esta situación es particularmente preocupante y contradice las obligaciones del Estado en la materia. Considerando además la edad avanzada de muchas víctimas, es urgente que el Estado tome medidas para atender estas consideraciones. El estudio

¹⁶ Por ejemplo, Ley 18569, art. 12, y Ley 18033, art. 8.

¹⁷ Código Penal, arts. 316 a 318.

comparado de las experiencias de otros países en esta área resultaría sumamente útil para abordar estas cuestiones aún pendientes y reitera su plena disposición para apoyar a las autoridades en este proceso.

47. El Relator Especial expresa preocupación por opiniones expresadas incluso por miembros del Gobierno, según las cuales en particular quienes fueron miembros de grupos guerrilleros conocían los riesgos que enfrentaban al emprender su lucha y por ende no deberían esperar una indemnización del Estado. En primer lugar, el Relator recalca que el derecho a la reparación es un derecho que debe ser reclamado libremente y que responde a una decisión individual de cada víctima el desear, o no, acogerse a los beneficios de una reparación. En segundo lugar, las violaciones de los derechos humanos no son aceptables bajo ninguna circunstancia, independientemente de las convicciones políticas o ideológicas de las víctimas o de las decisiones que éstas pudieran tomar en un momento particular. El hecho de que predeciblemente algún bando de una contienda violaría los derechos humanos de sus contrincantes si fueran capturados, por ejemplo, no hace la práctica aceptable, y por supuesto no debilita en absoluto los derechos a los cuales tales violaciones puedan dar lugar.

48. El Relator Especial saluda que las Leyes 18033 y 18596 contemplan la creación de Comisiones Especiales encargadas entre otras funciones de supervisar la aplicación de las leyes, atender y resolver sobre las solicitudes presentadas por víctimas y familiares, así como la participación de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el proceso de designación de sus miembros. Sin embargo, las Comisiones no contarían con los recursos, ni con el personal técnico necesarios para el desempeño efectivo de sus funciones. Su personal tampoco contaría siempre con la capacitación o sensibilidad necesaria para atender a las víctimas y evitar formas innecesarias de revictimización. La Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente tampoco habría logrado atender de forma efectiva los vacíos y tareas pendientes en materia de reparaciones.

C. Reparaciones simbólicas

49. El Relator Especial saluda las disposiciones de la Ley 18596 en relación con medidas simbólicas de reparación, incluyendo placas conmemorativas, expresiones simbólicas de memoria y la extensión de un documento que acredite la condición de víctima y la responsabilidad institucional del Estado. Sin embargo, a junio de 2014, sólo 517 documentos de reconocimiento habrían sido expedidos y, salvo excepciones, las iniciativas estatales en favor de reparaciones simbólicas son casi inexistentes.

50. El Relator toma nota de algunos actos conmemorativos y de perdón público, como en el caso *Gelman* en aplicación de la sentencia de la Corte Interamericana, u actos simbólicos, como la cesión del edificio donde operaba el Servicio de Información y Defensa como sede de la INDDHH o iniciativas recientes promovidas por la Intendencia de Montevideo para

decretar 20 lugares de memoria en la ciudad. Sin embargo, han sido generalmente las víctimas y familiares, organizaciones sociales o sindicatos quienes lideraron iniciativas de reparación simbólica, individual o colectiva.

51. El Relator Especial expresa preocupación por el hecho que el Estado no haya priorizado la adopción de este tipo de medidas y recalca que la falta de una política de Estado en materia de la reparación obstaculiza la asignación de recursos y apoyos institucionales en esta materia.

VI. Garantías de no repetición

A. Democratización e instituciones para la protección de los derechos humanos

52. El Uruguay logró importantes avances en la consolidación de su democracia y en materia de fortalecimiento de sus instituciones. El Estado ratificó todos los tratados internacionales y regionales de derechos humanos y el país está siendo noticia en el mundo por sus avances en materia de reconocimiento de derechos a diversos colectivos. El Relator Especial observó el compromiso expresado por el Gobierno con los derechos humanos y el derecho internacional. Estos elementos constituyen señales importantes en favor de la estabilidad democrática y representan importantes garantías de no repetición.

53. El Relator Especial destaca el rol positivo jugado por las instituciones para la protección de los derechos humanos, como el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario (establecido en 2003 y en funciones desde 2005), y la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura creada en 2005, cuya Unidad de Memoria jugó un papel importante, en particular en el hallazgo de documentación y archivos en las carteras de Defensa e Interior, información esencial en los juicios contra el expresidente Bordaberry y el exministro Blanco. Esta Dirección cesó de existir al ser subsumida por la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia en marzo de 2014¹⁸.

54. El Relator Especial saluda la creación en 2008 de la INDDHH, que representa un avance mayor para la promoción de los derechos humanos y la prevención de las violaciones de los derechos humanos. El mandato y las competencias de la INDDHH constituyen sin lugar a duda importantes herramientas para las garantías de no repetición. El Relator Especial también nota positivamente que la INDDHH haya asumido la función de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Reitera las recomendaciones de varios mecanismos de derecho humanos sobre la crucial importancia de dotar a la INDDHH de un marco jurídico-administrativo adecuado, de un presupuesto propio y adecuado y del personal técnico necesario para el desempeño efectivo de sus funciones.

¹⁸ Ley 19149 (2013), art. 67.

B. Reformas de las Fuerzas Armadas¹⁹

55. La restitución de la plena vigencia de la Constitución, que establece la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y la adopción de nuevas leyes sobre seguridad nacional, ciñeron, no sin tensiones, las funciones de las Fuerzas Armadas en el ordenamiento institucional democrático, sin por lo tanto promover una reforma o refundación de las mismas. Al contrario, algunas fuentes sostienen que las Fuerzas Armadas reinstauraron, sin modificar sustancialmente, las relaciones tradicionales que mantuvieron en períodos democráticos anteriores, conservando cierta “autonomía relativa”²⁰. Participaron plenamente, y en posición ventajosa, en las discusiones que llevaron de la dictadura (“cívico-militar”) a la democracia. En la opinión de muchos, esto contribuyó fuertemente a condicionar el proceso de transición democrática y a neutralizar las reclamaciones de verdad, de justicia y de reparaciones de las víctimas.

56. Existen diferentes interpretaciones acerca del impacto de la participación de las Fuerzas Armadas uruguayas en operaciones de paz de las Naciones Unidas sobre su democratización. Percibida por los gobiernos, las Fuerzas Armadas y la población como una misión legítima, pertinente y prestigiosa, ciertos autores indican que tal participación habría contribuido a acelerar la disposición de los militares a aceptar el juego democrático y subordinarse a los gobiernos electos. Otros añaden que esta participación, no sólo le dio un nuevo sentido a las Fuerzas Armadas, sino que las retribuciones recibidas por esta participación tuvieron un efecto “amortiguador” de las tensiones suscitadas por las importantes reducciones de presupuestos, graduales pero sostenidas, impuestas por los gobiernos democráticos, las cuales fueron erosionando paulatinamente el considerable poder político-militar que conservaban las Fuerzas Armadas.

57. Sólo en años recientes se iniciaron procesos que buscaron reformar las funciones de las Fuerzas Armadas. En particular, el Relator Especial toma nota de la adopción en 2010 de la primera Ley de Defensa (Ley 18650) y la adopción en mayo de 2014 por el Consejo de Defensa de la política de defensa nacional. Sin embargo, siguen pendientes importantes reformas, como la revisión de las Leyes orgánicas del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas adoptadas durante la dictadura. Asimismo, el Relator Especial recibió información sobre la utilización de personal militar en funciones de seguridad y guardia perimetral de varios centros de detención y que personal militar desempeñaría funciones en el ámbito de la seguridad interior, incluyendo de policía. Lamenta que no hayan prosperado las discusiones en el legislativo sobre reformas de ley que buscaban atender estas dificultades.

¹⁹ Ver, p.ej., Julián González Guyer, “La contribución de Uruguay para operaciones de paz de NNUU: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (2014, en edición).

²⁰ *Ibíd.*

58. Asimismo, varios interlocutores señalaron que, si bien fueron adoptadas algunas reformas en materia de personal militar que aumentaron el número de personal civil y que el recambio generacional permitió cambios en las mandos militares, las Fuerzas Armadas nunca fueron depuradas y varios responsables de violaciones graves de los derechos humanos permanecieron en sus puestos. El Relator Especial recibió información sobre la prevalencia de un espíritu de cuerpo y la falta de cooperación por parte de instituciones militares en el marco de investigaciones por violaciones de los derechos humanos cometidas durante la dictadura.

C. Reforma del poder judicial y la Fiscalía

59. Durante la visita, varios interlocutores señalaron las actuaciones de funcionarios judiciales, por acción u omisión, en la comisión de violaciones graves a los derechos humanos durante la dictadura. Sin embargo, no existieron investigaciones, sanciones o procesos de depuración de las instituciones judiciales y éstas no fueron objeto de reformas profundas. El Relator Especial recibió información que indicaría que persistirían en el seno de las instituciones judiciales relatos y actitudes que parecerían desconocer la responsabilidad del poder judicial en las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura.

60. El Relator Especial recuerda el rol clave de la Fiscalía en la persecución penal de las violaciones de derechos humanos cometidas durante la dictadura. En particular, es crucial su autonomía para establecer directrices generales y para establecer unidades especializadas, las cuales, respetando la autonomía de los fiscales, permiten formular estrategias de investigación acordes a la naturaleza sistemática de este tipo de violaciones²¹. En este sentido, el Relator Especial toma nota del proyecto de reforma de la ley orgánica del Ministerio Público y Fiscal, que buscaría darle mayor autonomía a la institución, sacándola del ámbito del Ministerio de Educación y Cultura. Permitiría también cierta especialización de los Fiscales y el uso de directrices comunes emitidas por el Fiscal de Corte. El Relator Especial recalca la importancia de fomentar procesos de consulta incluyentes con respecto a esta reforma, de asegurarse que ésta se ajusta a los estándares internacionales en la materia y de que la autorización al Fiscal de Corte para emitir directrices comunes no menoscabará la autonomía de los fiscales.²²

²¹ A/HRC/27/56.

²² Véase, p. ej., el informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (A/HRC/20/19).

D. Formación de funcionarios públicos y promoción de una cultura de los derechos humanos

61. Con relación a las Fuerzas Armadas, algunas fuentes indican que los sistemas de formación de los oficiales militares reproducen patrones de comportamiento corporativista que promoverían interpretaciones y relatos que niegan la responsabilidad de las instituciones militares durante la dictadura. El Relator Especial expresa preocupación por estos relatos que justificarían el uso de la tortura como método de obtención de confesiones en el marco de un “combate” contra la subversión. Reitera la importancia de tomar todas las medidas necesarias para la prevención de abusos y violaciones a los derechos humanos, incluyendo a través de la sensibilización y una formación extensa y específica.

62. El Relator Especial reitera también las recomendaciones de otros mecanismos de derechos humanos que llamaron a reforzar los programas de capacitación y sensibilización en derechos humanos destinados a personal policial y penitenciario²³. Toma nota con interés del proyecto de ley de rediseño integral de la educación policial y militar que reafirma las orientaciones generales de la Ley General de Educación y de la voluntad del Gobierno de presentarlo al Parlamento en 2014.

63. Con relación al poder judicial, el Relator Especial saluda la creación de la Asesoría de Derechos Humanos del Poder Judicial que depende administrativamente de la Secretaría Letrada de la Suprema Corte de Justicia y que tiene entre sus funciones “compilar, clasificar y sistematizar toda la normativa sobre la materia” y “asesorar y orientar a los Magistrados, que así lo requieran, en la aplicación actualizada de la normativa de origen internacional relativa a los derechos fundamentales”²⁴. Si bien esta medida representa un avance, el Relator Especial recibió información que indicaría que la formación en derechos humanos de funcionarios judiciales y fiscales sería insuficiente y que, por ejemplo, no contemplaría cursos específicos, permanentes y obligatorios en materia de derecho internacional de los derechos humanos.

64. El Relator Especial también recibió información que indicaría la participación o complicidad de médicos en la comisión de actos de tortura durante la dictadura. Sin embargo, sólo algunos habrían sido objeto de medidas disciplinarias por parte de la Comisión Nacional de Ética Médica²⁵.

E. Reformas legislativas

65. El Relator Especial saluda la adopción en 2006 de la Ley 18026 que tipifica los delitos de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, así como la tortura y la desaparición forzada. Reitera sin embargo las recomendaciones de varios mecanismos de derechos humanos sobre la

²³ Véanse A/HRC/19/61/Add.3, CAT/C/URY/CO/3 y CED/C/URY/CO/1.

²⁴ Acordada N° 7770, 14 de agosto de 2013.

²⁵ Ver A/HRC/22/53.

necesidad de ajustar la definición del delito de tortura en el Código Penal de conformidad con los estándares internacionales, y sobre medidas en favor de las investigaciones, juicio y sanción de los delitos de tortura y desaparición forzada. El Relator Especial saluda que esta ley contemple la participación de las víctimas en las diligencias judiciales y establezca mecanismos para su protección y la de los testigos, pero reitera las recomendaciones del Comité contra la Desaparición Forzada para ampliar esta participación en el Código Procesal Penal, cuya reforma, iniciada en 2010, aún no habría concluido.

66. El Relator Especial saluda las disposiciones constitucionales sobre el *habeas corpus*, las cuales pueden constituir un importante mecanismo de prevención y protección. Toma nota del proyecto de ley que lo regula, el cual recibió media sanción de la Cámara de Senadores en 2010. El Relator hace suyas las recomendaciones de la INDDHH en la materia, en particular en relación a restricciones excesivas del recurso y a la importancia de disponer de un recurso de *habeas corpus* preventivo y colectivo.

F. Educación en derechos humanos y estudio de la dictadura en las escuelas

67. El Relator Especial saluda las disposiciones de la Ley General de Educación (Ley 18437) que incluye en la orientación de la educación la tolerancia, la plena vigencia de los derechos humanos, la paz y la comprensión entre los pueblos y las naciones. Saluda también que dicha ley incluya la educación en derechos humanos en las líneas transversales del Sistema Nacional de Educación y la incorpore en los programas curriculares de educación primaria, secundaria, técnico-profesional y formación docente. Asimismo, la Comisión Nacional para la Educación en Derechos Humanos habría iniciado en 2012 un proceso participativo para la elaboración de un plan nacional de educación en derechos humanos. El Relator Especial no pudo comprobar el impacto de estas medidas, ni tuvo acceso a estudios que pudieran evaluar la aplicación de estos programas en la práctica.

68. El Relator Especial recibió información que indicaría que los manuales y programas incluyen el estudio de la historia reciente del país en los programas de educación cívica y social en la primaria y secundaria. Sin embargo, el estudio de la dictadura y las violaciones graves de los derechos humanos seguiría siendo marginal pese a la amplia bibliografía y recursos didácticos disponibles.

VII. Conclusiones y recomendaciones

69. **En este informe el Relator Especial ha intentado analizar los avances y obstáculos enfrentados en el Uruguay en las cuatro áreas de su mandato —la justicia, la verdad, la reparación y las garantías de no repetición— con vistas a presentar recomendaciones que apoyen el proceso de justicia transicional en el cual se embarcaron, a lo largo de muchos años, las autoridades uruguayas, y asistir, como sea posible, a**

las víctimas y sus familiares para que se respeten plenamente sus derechos.

70. En cada una de las cuatro áreas del mandato (de forma tardía en general y mediando la admirable persistencia de las víctimas y sus asociaciones particularmente) se han conseguido algunos logros. Vale la pena destacar que:

a) En el campo de la justicia, en el Uruguay se procesó penalmente a un ex Presidente electo y a un ex Presidente *de facto*, a un ex ministro, y algunos miembros de alto rango de las Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad por violaciones graves a los derechos humanos. Un número importante de causas (alrededor de 140) se encuentran abiertas;

b) En el campo de la verdad, aun en ausencia de mecanismos oficiales de esclarecimiento de la verdad y de la cooperación de sectores importantes del Estado, especialmente las fuerzas de seguridad, la realidad de las desapariciones en el Uruguay, ha quedado plenamente establecida;

c) En el área de las reparaciones, el Uruguay cuenta con un marco legal que establece acceso a diferentes beneficios materiales, a pensiones indemnizatorias, restitución de beneficios pensionales, y acceso a servicios de salud para muchas víctimas; y

d) En el área de las garantías de no repetición, vale la pena celebrar la creación de la INDDHH, entre otras iniciativas que propenden por la prevención de los abusos a los derechos humanos, y que permiten al Uruguay afirmarse como una democracia sólida.

71. No cabe duda de que la democracia uruguaya está hoy bien instalada. Con los avances institucionales destacados en el informe, se ha ido esfumando el espectro de la vuelta al poder de los militares. Sin embargo, el país tiene aún un capítulo importante de su pasado reciente sin resolver adecuadamente. No ha avanzado como podría esperarse dado lo anterior, en el objetivo de establecer la verdad e impartir justicia por los crímenes de la dictadura, reparar a todas las víctimas de forma integral y fortalecer las garantías de no repetición.

72. Avanzar realmente hacia el futuro y continuar en el camino del desarrollo supone necesariamente que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sean cumplidos y eso es responsabilidad de los tres poderes que comprende el Estado.

73. El Relator Especial recalca que la Ley de Caducidad ha dado forma a la trayectoria de la justicia transicional en el Uruguay, representando un obstáculo, tanto real como simbólico, para lograr la rendición de cuentas por los crímenes del pasado. El Estado uruguayo no puede seguir avanzando ignorando esa realidad y los efectos que ha tenido en la vida de las víctimas, así como en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones internacionales y regionales en materia de derechos humanos.

74. No se trata de revanchismo ni de mirar sólo el pasado, sino de crear bases sólidas para una sociedad justa, equitativa, que permita a las nuevas generaciones abordar los retos del futuro.

75. El Relator Especial formula a continuación sus principales recomendaciones y reitera su plena disposición para acompañar a las autoridades en su implementación. Insta al Gobierno y a las autoridades relevantes del Estado, incluida la Suprema Corte de Justicia, a:

Justicia

a) Remover todos los obstáculos que impiden la presentación y el avance de las causas judiciales sin demoras indebidas, en cumplimiento del derecho a un recurso efectivo y otras normas internacional de derechos humanos, incluyendo la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman*;

b) Avanzar en la reforma del poder judicial, asegurando que las disposiciones de la Ley Orgánica guarden armonía con los instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de independencia judicial. En particular, los procedimientos que rigen los traslados, ascensos y sanciones de los jueces deben garantizar la independencia de los jueces y magistrados, para lo cual la transparencia, objetividad y la fundamentación de todas las decisiones son indispensables; tomar medidas en favor del establecimiento de un Consejo Superior de la Magistratura, encargado de la buena administración de las cortes, y de un Tribunal Superior Constitucional.;

c) Asegurar la reforma del Ministerio Público y Fiscal, de conformidad con los principios internacionales de derechos humanos, incluyendo aquellos recogidos en el informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (A/HRC/20/19), y fomentando procesos de consulta con los Fiscales, la sociedad civil, la INDDHH, entre otros;

Verdad

d) Diseñar y adoptar una política de Estado en materia de verdad, en consulta con víctimas y familiares, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas;

e) En el contexto de esta política, considerar seriamente el establecimiento de un mecanismo oficial para el esclarecimiento de la verdad, que pueda completar y seguir apoyando el trabajo empezado por la COMIPAZ, la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente y la Universidad de la República;

f) Enfatizar la importancia de dar visibilidad a todos los tipos de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura, en particular la detención arbitraria, en condiciones de malos tratos

sistemáticos, y la tortura, incluyendo la violencia sexual y la detención de los niños y adolescentes: crímenes que no pueden ser “naturalizados” y con los cuales no se debe convivir como si no hubieran ocurrido, no fueran graves, o no crearan lastres tanto a nivel personal como en las instituciones;

g) Recoger y conservar, en todos los medios posibles, los testimonios de todas las víctimas, con la máxima consideración para las víctimas y el sufrimiento que tal ejercicio les pueda causar. Este ejercicio es urgente, dada la edad avanzada de muchas víctimas;

h) Recolectar, sistematizar y diseminar información acerca de todas las dimensiones y elementos que dieron lugar al cúmulo inmenso de violaciones ocurridas durante la dictadura;

i) Desarrollar una política clara y exhaustiva de acceso a archivos y ampliar los esfuerzos para recuperar documentos y archivos que todavía no estén bajo el control del Archivo General de la Nación o accesibles para consultas e investigaciones, como ciertos archivos de las Fuerzas Armadas;

Reparación

j) Diseñar y adoptar una política de Estado en materia de reparaciones, que cuente con presupuesto propio y promueva un enfoque integral, que incluya reparaciones materiales y simbólicas, y reconozca las particularidades de los diferentes grupos de víctimas, incluyendo las mujeres y los niños. Promover la participación de las víctimas, familiares y asociaciones en el diseño de esta política;

k) Revisar la legislación para aumentar la cobertura de las medidas de reparación y eliminar las incompatibilidades entre los derechos a la reparación por un lado, y los derechos pensionales o jubilatorios, por el otro;

l) Revisar los criterios y requisitos excluyentes o limitativos, así como los procedimientos para el reconocimiento de las víctimas (como limitaciones sobre períodos, tiempos de detención o edades), para prevenir que categorías enteras de víctimas queden excluidas de las medidas de reparación. En particular, revisar las disposiciones y procedimientos que exigen acreditación de lesiones “graves” o “gravísimas” para reconocer los derechos de las víctimas de tortura y malos tratos;

m) Asegurar que se revierta la carga de la prueba y no recaiga en las víctimas, para ser reconocidas como tales, tener que proporcionar evidencias o documentos a los cuales es casi imposible acceder;

n) Asegurar la formación adecuada del personal a cargo de la atención a las víctimas y modificar los procedimientos para prevenir la revictimización, incluyendo en los casos de violencia sexual;

o) **Aumentar los recursos y fortalecer las capacidades del personal de las Comisiones Especiales creadas por las Leyes 18033 y 18596 en el cumplimiento de sus funciones;**

Garantías de no repetición

p) **Consolidar los procesos de reforma y democratización de las Fuerzas Armadas, incluyendo la reforma de las leyes orgánicas del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas; y prevenir la participación de personal militar en funciones de seguridad interna o guardia perimetral de centros de detención;**

q) **Llevar a cabo un proceso de reflexión profunda sobre las responsabilidades de las diferentes instancias del Estado en la comisión de violaciones de los derechos humanos durante la dictadura, incluyendo las Fuerzas Armadas, el poder judicial, y personal médico, entre otros, con miras a identificar y promover las reformas institucionales y legislativas necesarias para garantizar que no puedan repetirse las circunstancias, de tipo legal, de cultura institucional y desconocimiento en materia de derechos humanos, que pudieran haber contribuido a la comisión de violaciones graves de los derechos humanos. El Relator Especial recalca la importancia de incluir a las organizaciones de la sociedad civil en estos procesos de reforma;**

r) **Fortalecer los programas de formación de funcionarios públicos, tanto personal civil como militar, incluyendo una formación específica en derechos humanos, continua y obligatoria. Los programas dirigidos a operadores judiciales, como miembros de la judicatura y del Ministerio Público, deben contemplar módulos de derechos humanos, pero también formación profesional para la investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de violaciones de los derechos humanos. El Relator Especial reitera la importancia de establecer metodología y mecanismos efectivos que permitan evaluar, y en caso necesario ajustar, los manuales y programas de formación para maximizar su potencial y promover un cambio sustantivo en los conocimientos y en el respeto de los derechos humanos por parte de funcionarios públicos;**

s) **Sancionar un nuevo Código del Proceso Penal que asegure, entre otros, que en el proceso penal se preste tanta atención a los derechos de las víctimas como a los derechos de los imputados;**

t) **Adecuar la legislación nacional a las obligaciones internacionales del Estado, en relación a la tipificación del delito de tortura, las penas impuestas por el delito de desaparición forzada, la participación de las víctimas en el proceso penal y la regulación de la acción de *habeas corpus*, de conformidad con los estándares internacionales de derechos humanos y las recomendaciones de los mecanismos internacionales de derechos humanos;**

u) Incluir elementos que permitan fortalecer el estudio sobre la dictadura y las violaciones de derechos humanos cometidas durante ese período en los diferentes niveles educativos en el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos;

v) Garantizar la asignación de un presupuesto propio para el desempeño efectivo y autónomo de funciones de la INDDHH y llamar a todas las instancias del Estado a tomar las medidas necesarias para implementar sus recomendaciones.
