



人权理事会

第五十四届会议

2023 年 9 月 11 日至 10 月 6 日

议程项目 3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

对乌拉圭的访问

强迫或非自愿失踪问题工作组报告*

概要

应乌拉圭政府邀请，强迫或非自愿失踪问题工作组于 2022 年 7 月 7 日至 14 日访问了该国。访问的目的是获得该国与强迫失踪有关的人权状况的第一手资料，以了解在适用该领域国际标准和享有真相、正义、赔偿和记忆等权利方面取得的进展，以及该国目前面临的主要挑战和困难，包括在预防方面面临的挑战和困难。工作组主要以 1968 年至 1985 年期间开始的强迫失踪和相关的国家义务为工作重点。工作组还收到了有关目前正在发生的失踪事件，尤其是特别脆弱群体(儿童、青少年和妇女)成员失踪事件的资料。

总体而言，自 1985 年恢复民主制度以来，乌拉圭在保护人权方面取得了重大进展，迄今已批准了所有联合国国际人权条约，并逐步将国际人权标准纳入国家立法，成为世界的重要榜样。此外，对 1968 年至 1985 年国家非法行动和实施独裁期间所犯罪行，乌拉圭在寻求正义和打击有罪不罚方面取得了一些进展，例如废除了有关国家的惩罚权时效到期的第 15.848 号法，设立了危害人类罪特别检察官办公室，2006 年将强迫失踪定为刑事犯罪，以及正式承认国家对其在上述期间所犯罪行和非法行为负有责任。

工作组指出，所取得的进展无疑要归功于受害者和失踪人员家属五十年来来的不懈努力，以及他们在寻找亲人、指认和起诉犯罪者、保存记忆和确保不再发生方面的执着和勇气。

* 本报告概要以所有正式语文分发。报告正文附于概要之后，仅以提交语文分发。



尽管如此，工作组也注意到，对强迫失踪案件的追查和司法程序遇到了严重的体制障碍，造成了长时间的拖延。在这方面，工作组会见的失踪者家属对时间已流逝却看不到明显成果感到痛苦。工作组深切地注意到，近年来有许多人在尚未得知其亲人遭遇的真相或获得正义的情况下去世。

工作组认为，国家必须承担起失踪者家庭成员过去五十年来每时每刻感受到的焦虑，政府最高层必须向所有主管机关和整个乌拉圭社会发出明确无误的信号，即必须认真、主动、刻不容缓地共同承担起这项任务。

最后，工作组提出了一系列建议，包括预防、调查、惩罚和对强迫失踪受害者所遭受的伤害予以赔偿，以及对处境特别脆弱的群体予以保护等。

Anexo

Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de su visita al Uruguay

I. Introducción

1. El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias visitó el Uruguay del 7 al 14 de julio de 2022 por invitación del Gobierno. El Grupo de Trabajo agradece al Gobierno la invitación, su positiva cooperación antes de la misión y durante esta, así como su apertura al diálogo. Adicionalmente, agradece a las asociaciones de familiares de personas desaparecidas, las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, a los familiares y las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos la información y testimonios que le proveyeron. El Grupo de Trabajo agradece al equipo de las Naciones Unidas en el Uruguay su valioso apoyo logístico y sustantivo en la organización de esta visita.

2. El Grupo de Trabajo felicita al Uruguay por haber ratificado todos los tratados de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, incluida la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, así como la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. También le felicita por la invitación permanente para todos los titulares de mandatos de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas.

3. El Grupo de Trabajo estuvo representado por Aua Baldé, Gabriella Citroni y Luciano Hazan. El objetivo de la visita fue obtener información de primera mano sobre la situación de los derechos humanos en el país en relación con las desapariciones forzadas, con vistas a identificar el progreso alcanzado en la aplicación de los estándares internacionales en la materia, y en el goce de los derechos a la verdad, justicia, reparación y memoria, así como los principales retos y desafíos que enfrenta el país en la actualidad, incluso en lo que concierne a la prevención.

4. El Grupo de Trabajo sostuvo reuniones con diversas autoridades e instituciones del Estado, incluidos los Ministros de Defensa Nacional, del Interior y de Educación y Cultura, el Fiscal de la Corte y Procurador General de la Nación, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, la Directora de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente, la Subsecretaria de Relaciones Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Fiscal Especializado en Crímenes de Lesa Humanidad, la Directora de la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación, el Director de la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado, así como con representantes parlamentarios de distintos partidos políticos y con el Comisionado Parlamentario Penitenciario. Asimismo, el Grupo de Trabajo se encontró con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Además, el Grupo de Trabajo tuvo la oportunidad de visitar el Memorial de los Detenidos Desaparecidos del Cerro de Montevideo, el Centro Cultural Museo de la Memoria, el sitio de memoria La Tablada, la antigua sede del Servicio de Información de Defensa, el antiguo centro clandestino de detención “300 Carlos” en el Servicio de Material y Armamento del Ejército, el sitio de memoria del antiguo Penal de Punta Carretas y los sitios de memoria en Toledo (Canelones), incluidos los lugares de entierro clandestino de Julio Castro Pérez y Ricardo Blanco Valiente.

5. Durante su visita, el Grupo de Trabajo se centró principalmente en las desapariciones forzadas que comenzaron a ejecutarse durante el período comprendido entre 1968 y 1985 y las obligaciones estatales correspondientes. Asimismo, ha recibido información relacionada con desapariciones que se están produciendo en la actualidad, en particular entre personas que pertenecen a grupos especialmente vulnerables (niños, niñas, adolescentes y mujeres).

6. Los casos de desaparición forzada presentados a la fecha al Grupo de Trabajo con respecto al Uruguay son 20, de los cuales 19 todavía están pendientes de resolución. Sin embargo, esa cifra no refleja la totalidad de las desapariciones forzadas perpetradas durante el período entre 1968 y 1985. La cifra oficialmente reconocida por las asociaciones de familiares de personas desaparecidas y las autoridades uruguayas es de 197 personas

desaparecidas, que comprende tanto las desapariciones registradas en el Uruguay como en otros Estados del Cono Sur que han participado en la “Operación Cóndor”¹, la mayoría en la Argentina², cuya suerte y paradero se desconocen hasta la fecha.

7. Durante las entrevistas con víctimas y familiares, el Grupo de Trabajo tomó nota de que entre ellos hay personas que también fueron detenidas y, en muchos casos, sujetas a desaparición forzada, ya sea por unos días, semanas o meses, antes de ser puestas en libertad o de que sus familiares fueran notificados de su detención. Sin embargo, estas desapariciones forzadas no son reconocidas como tales, y quienes las sufrieron tampoco suelen autoidentificarse como víctimas de desaparición forzada. Cabe destacar que, durante su detención, la mayoría de estas víctimas también fueron sujetas a tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, e inclusive a violencia sexual.

8. El Grupo de Trabajo reitera que, independientemente de su duración y de la recuperación posterior de la libertad, la detención de personas por autoridades estatales, acompañada por la negativa a reconocer la privación de la libertad o a revelar el lugar, constituye una desaparición forzada en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. A la luz de lo anterior, el número de víctimas de desaparición forzada durante el período comprendido entre 1968 y 1985 supera las 197 identificadas por las asociaciones de familiares y las autoridades. Por ello, el Grupo de Trabajo alienta a que este aspecto se tome debidamente en cuenta y se refleje tanto en el discurso oficial como en la legislación y en el reconocimiento de los derechos de todas aquellas personas que fueron víctimas de desaparición forzada y sus familiares.

9. El Grupo de Trabajo también recibió información relacionada con el subregistro de las desapariciones acontecidas en época reciente. Dicho fenómeno se debe a múltiples razones como el desconocimiento de los mecanismos disponibles para denunciar una desaparición a nivel internacional. Sin embargo, durante su visita, el Grupo de Trabajo recibió información relacionada con casos de niños, niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas en los que no se ha realizado una adecuada investigación para descartar la posibilidad de que se trate de desapariciones forzadas³.

10. El Grupo de Trabajo ha precisado que solo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada. Por ende, el número de casos de desaparición forzada no puede ser establecido a cabalidad sin la debida investigación⁴. Estas consideraciones se aplican también al caso del Uruguay. Por ello, el Grupo de Trabajo alienta a una amplia sensibilización sobre el fenómeno de la desaparición forzada, los mecanismos de denuncia existentes y las obligaciones correspondientes, dirigida tanto a la sociedad civil como al personal militar o civil encargado de la aplicación de la ley, el personal médico y los funcionarios que puedan intervenir en la custodia o tratamiento de las personas privadas de libertad y, especialmente, de personas indigentes, con adicciones o en centros de acogida de niños y niñas en situación de vulnerabilidad.

II. Derecho a la verdad

11. El derecho a conocer la verdad, en su dimensión individual y colectiva, abarca tanto la averiguación de la suerte y el paradero de la persona desaparecida, como la evolución y los resultados de la investigación. También concierne a las circunstancias en las que se produjo una desaparición forzada y las razones que llevaron a la perpetración de este y otros crímenes aberrantes, especialmente en contextos de violaciones masivas o sistemáticas. Por ello, la búsqueda de las personas desaparecidas persigue un aspecto fundamental de la garantía del derecho a conocer la verdad que, sin embargo, tiene una dimensión más amplia.

12. El Grupo de Trabajo ha observado que en el Uruguay no se ha dado un ejercicio amplio de esclarecimiento y reconstrucción de la verdad con respecto a las violaciones de

¹ Véanse los párrafos 13 y 14, 33 y 66 a 69.

² Entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Familia Julien Grisonas vs. la Argentina*, sentencia de 23 de septiembre de 2021, párrs. 67 y 88.

³ Véanse los párrafos 70 a 74.

⁴ A/HRC/19/58/Add.2, párr. 21.

derechos humanos cometidas entre 1968 y 1985. Si bien el regreso de la democracia al Uruguay en 1985 generó expectativas de verdad y justicia entre las víctimas, dichas expectativas se vieron truncadas, no solo tras la adopción de la Ley 15.848, de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, el 22 de diciembre de 1986, sino también tras la adopción de una serie de mecanismos que fomentaron un patrón de silencio e impunidad⁵. En este sentido, el Grupo de Trabajo recibió información sobre la existencia de acuerdos tácitos entre las fuerzas políticas durante el proceso de transición a la democracia que han impactado negativamente en el esclarecimiento y reconstrucción de la verdad. El Grupo de Trabajo recuerda que el ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad es esencial para evitar que los crímenes se repitan.

13. Gran parte de las desapariciones forzadas perpetradas entre 1968 y 1985 se cometieron como parte de la “Operación Cóndor”, nombre clave que se dio a la alianza que unía a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia de las dictaduras del Cono Sur (en particular, la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, el Paraguay y el Perú), apoyadas por los Estados Unidos de América en la represión contra personas designadas como “elementos subversivos”⁶. En este contexto, los regímenes militares de América del Sur coordinaron acciones para localizar y capturar a personas refugiadas e inmigrantes políticos, en ocasiones permitiendo a agentes del país de origen entrar en su territorio para capturar a sus nacionales y, en muchos casos, sometiéndoles a desapariciones forzadas⁷.

14. Así, la cifra de 197 personas desaparecidas entre 1968 y 1985 incluye a personas de nacionalidad uruguaya y de otras nacionalidades que fueron secuestradas en el territorio uruguayo, fuera este su destino final o el lugar de detención primaria previo a un traslado; a personas secuestradas en territorio argentino con nacionalidad uruguaya, que son a la fecha la mayoría de los casos, con 154 víctimas; a personas con nacionalidad uruguaya que fueron secuestradas en otros países de la región, tales como el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia y el Paraguay; y a las parejas, los familiares de las víctimas y los hijos secuestrados conjunta o posteriormente, así como niñas y niños secuestrados o nacidos en detención⁸.

15. La búsqueda de personas se encuentra actualmente garantizada en el Uruguay a través de la Ley 19.822, de 18 de septiembre de 2019, por la que se encargó la búsqueda de las personas desaparecidas a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (art. 1). La ley confiere a esta Institución amplias facultades que incluyen el acceso irrestricto a los archivos de los servicios de inteligencia y demás archivos de instituciones públicas o privadas (art. 6), y acceso a todos los lugares y establecimientos públicos o privados que considere relevantes para las investigaciones en curso (art. 7). Además, la Institución está facultada para citar a declarar tanto a funcionarios del Estado como a particulares (art. 8).

16. Antes de la promulgación de la Ley 19.822, una Comisión Interministerial, creada en 2012⁹, tenía entre sus tareas la de impulsar investigaciones con el fin de esclarecer lo sucedido durante la dictadura y avanzar en la búsqueda de las personas desaparecidas. Posteriormente, estas atribuciones fueron asignadas al Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, creado en mayo de 2015 en el seno de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente la que, junto al sistema de justicia, estaba a cargo de las tareas de búsqueda de personas desaparecidas, con magros resultados. El 6 de noviembre de 2019, el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia presentó el informe final de su gestión para el período entre 2015 y 2019, con el que se daba por culminado su mandato, y el 28 de febrero de 2020 se completó el

⁵ Véanse los párrafos 28 a 44.

⁶ Entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Gelman y otros vs. el Uruguay*, sentencia de 24 de febrero de 2011, párrs. 49 a 61; *Maidanik y otros vs. el Uruguay*, sentencia de 15 de noviembre de 2021, párr. 31; y *Familia Julien Grisonas vs. la Argentina*, párrs. 61 a 65.

⁷ A/HRC/33/51, párr. 56.

⁸ Cifras obtenidas por organizaciones de la sociedad civil con base en los listados de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente de la Presidencia de la República.

⁹ En cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativa al caso *Gelman*, se dictó la resolución núm. 450/011.

traspaso de materiales e información del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo¹⁰.

17. Durante su visita, el Grupo de Trabajo comprobó un alto grado de credibilidad y confianza en la labor realizada por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo por parte de las víctimas y de los colectivos de búsqueda. Esto se debió en buena medida a su independencia, acorde con los criterios establecidos en los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), y con un reconocimiento formal de su independencia por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (acreditado con la clase A), lo que le ha permitido desempeñar efectivamente su tarea de control de los poderes del Estado. Asimismo, el Grupo de Trabajo acogió con satisfacción el hecho de que la Institución pudiera llevar a cabo su mandato con celeridad e independencia, y con recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados, aunque no siempre suficientes dado el tamaño y la urgencia de la tarea.

18. Sin embargo, el Grupo de Trabajo recibió con preocupación información acerca de las reiteradas declaraciones que tendían al desprestigio y el cuestionamiento público de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo o de quienes la integran o la han integrado, formuladas por exponentes políticos y retomadas por algunos medios de comunicación. Estos hechos pueden dificultar el desempeño de las funciones de la Institución, incluidas sus tareas de búsqueda. El Grupo de Trabajo considera inaceptable cualquier ataque, amenaza o intimidación que atente contra la integridad personal y profesional de los integrantes de la Institución y vaya dirigida a cuestionar la labor de búsqueda de las personas desaparecidas y de protección de los derechos humanos.

19. La visita se llevó a cabo a unas semanas del proceso de renovación del Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que concluyó en agosto de 2022. El Grupo de Trabajo expresó entonces su preocupación por la información recibida sobre la intención de ciertos sectores políticos del país de querer controlar y politizar la Institución mediante la elección del nuevo Consejo Directivo e insistió en la necesidad de asegurar la ausencia de cualquier vínculo jerárquico o institucional entre candidatos y quienes los proponían, así como una independencia práctica de las personas candidatas y nombradas.

20. El Grupo de Trabajo lamenta que no se siguieran sus recomendaciones preliminares en la elección de los nuevos integrantes y reitera que la independencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo es un elemento esencial para mantener la confianza de las víctimas y el público, y garantizar su adhesión al estado de derecho.

21. El Grupo de Trabajo subraya que, aun sujeto a la competencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, la búsqueda de las personas desaparecidas es una obligación internacional del Estado y, por lo tanto, las autoridades ejecutivas y parlamentarias deben asegurar que la Institución continúe recibiendo los recursos humanos, financieros y técnicos suficientes para llevar a cabo sus tareas con toda la tecnología disponible necesaria para detectar y exhumar restos humanos. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo recibió información relacionada con obstáculos y demoras en la obtención de la tecnología LIDAR de detección y localización por ondas luminosas, que fue prestada por la Argentina, si bien posteriormente se supo que estaba en dotación de las fuerzas armadas en el Uruguay y se hubiera podido emplear antes.

22. Algunas de las asociaciones de víctimas y organizaciones de la sociedad civil lamentaron una falta de estrategia clara y ordenada por parte de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, argumentando, por ejemplo, que las excavaciones se realizan de manera aislada en distintos predios. Asimismo, habría una falta de claridad en cuanto a los mecanismos de coordinación entre los trabajos de búsqueda y localización impulsados por la Institución y las labores de investigación e identificación de perpetradores por parte de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad. En este

¹⁰ Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, “Primer informe sobre la búsqueda de detenidos desaparecidos”, mayo de 2020, párr. 29.

sentido, las asociaciones de familiares de víctimas han enfatizado la necesidad de explicitar un plan de búsqueda integral, transparente, que garantice la participación de las víctimas y que se implemente de manera interdisciplinaria. El Grupo de Trabajo insta a que el desempeño de esta obligación se rija de acuerdo con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada.

23. Otro aspecto fundamental con respecto a la búsqueda de las personas desaparecidas es la necesidad de acceder a los archivos que pudieran contener información sobre su suerte o paradero. Sin embargo, en el Uruguay no ha habido un esfuerzo coordinado y sistemático por parte de las autoridades para identificar y rescatar los archivos existentes y conocer el número total de ellos.

24. Los colectivos de familiares y las organizaciones de la sociedad civil insisten en la centralidad de la búsqueda de la verdad a través de los archivos. El hallazgo e incautación de un conjunto importante de microfilms en 2006¹¹ sugeriría la existencia de otros repositorios documentales de origen militar que podrían contribuir al esclarecimiento de las desapariciones forzadas en el Uruguay.

25. Las familias han interpuesto solicitudes de acceso a la información con respecto al contenido de este y otros archivos. Sin embargo, señalan que a veces se les proporcionan documentos sin significancia o se les responde que no es posible encontrar la información que solicitan. Las dificultades en acceder a los archivos se verían agravadas, de acuerdo a las organizaciones de la sociedad civil, por la persistencia de una ideología militar que aún percibe a quienes reclaman la verdad como “enemigos internos”, lo que impide que se proporcione información.

26. De acuerdo con la información recibida, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo propuso establecer una política de Estado para la localización y revisión de todos los archivos militares, que debería regirse por los principios de proactividad, sistematicidad y celeridad, para avanzar de forma ordenada y pronta en esta importante área.

27. El Grupo de Trabajo alienta a que se tomen todas las medidas necesarias para garantizar el acceso a toda la información pertinente, incluida la contenida en los registros y archivos de los órganos militares, policiales y de inteligencia; e insiste en que este tipo de políticas deben prever los recursos humanos y materiales necesarios para la evaluación de la información de los archivos, de la que deben encargarse profesionales especializados e independientes de las autoridades de la institución que pueda verse afectada por la información revelada¹².

III. Derecho a la justicia

28. El Grupo de Trabajo pudo constatar durante la visita los efectos que han generado la existencia de un marco legislativo deficiente, una ley de amnistía como la Ley 15848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, y una judicatura que no ha interpretado la ley a la luz del derecho internacional, lo que ha facilitado un patrón de impunidad para los casos de desapariciones forzadas iniciadas durante el período comprendido entre 1968 y 1975.

29. Este patrón de impunidad, sostenido por décadas, ha ocasionado que muchas víctimas y sus familiares, quienes durante años aportaron de manera exclusiva información clave sobre los hechos, no pudieran ver plasmados los avances en los procesos penales mientras, al mismo tiempo, muchos victimarios no han llegado a ser sancionados por haber fallecido antes de que se emitiera una sentencia definitiva. Si bien las reformas legislativas e institucionales que se han producido en la última década han permitido algunos avances, las investigaciones y los juicios en curso, desarrollados en el marco del antiguo procedimiento inquisitorial, se caracterizan por su extrema lentitud.

¹¹ El “archivo Berruti” está compuesto por unos 1500 rollos de microfilms, cada uno de ellos contiene miles de páginas en promedio de documentos con fechas comprendidas entre 1968 y 2000, aproximadamente.

¹² A/HRC/45/13/Add.3, párrs. 24 a 26, 77 y 78.

30. Sin embargo, durante la visita, el Grupo de Trabajo pudo valorar importantes avances en materia de lucha contra la impunidad, al derogarse la Ley de Caducidad, tipificarse el delito de desaparición forzada en 2006, reconocerse oficialmente la responsabilidad del Estado por su acción criminal e ilegítima durante el período comprendido entre 1968 y 1975 y, en particular, crearse una Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, cuya actuación ha recibido una opinión positiva unánime de parte de todas las personas con las que el Grupo de Trabajo pudo reunirse, incluidas las víctimas. Si bien se ha informado que la actual composición de la Corte Suprema ha ido uniformando la jurisprudencia y de esa manera ha superado algunos obstáculos jurídicos que agravaban las demoras en los procesos penales a través del uso del mecanismo de decisión anticipada, preocupa al Grupo de Trabajo el hecho de que el avance de los casos dependa de la composición circunstancial de la Corte Suprema, ante la carencia de un marco legislativo sólido que perdure en el tiempo.

31. Por otro lado, se recibió información sobre ataques y críticas a la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, bajo la acusación de “remover el pasado”. Dicha Fiscalía cuenta además con una pequeña estructura para llevar adelante una cantidad significativa de casos, que tienen la complejidad propia de tratarse de delitos de Estado, ocurridos desde hace cinco décadas, con multiplicidad de víctimas y victimarios. Le inquieta al Grupo de Trabajo que esta Fiscalía no tiene un anclaje normativo, por lo que su continuidad depende de la voluntad de quien ejerza la titularidad de la Fiscalía General.

32. Por ello, el Grupo de Trabajo hace propio lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Maidanik y otros vs. el Uruguay*¹³ con respecto al fortalecimiento de la capacidad de la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad, y resalta que se deben garantizar su estabilidad y recursos humanos, técnicos y financieros suficientes.

33. El Grupo de Trabajo insiste en el reconocimiento de la lucha incansable de las familias de personas desaparecidas, que no solo han aportado información clave para las investigaciones, sino que, frente al contexto de impunidad en el país, impulsaron procesos judiciales en Italia e hicieron aportes trascendentales para el avance de juicios en la Argentina, tanto en la “megacausa Operación Cóndor” como en relación con otros juicios en los que se juzgaron hechos ocurridos en centros clandestinos de detención, como aquellos realizados sobre los Pozos de Banfield y de Quilmes, y Automotores Orletti¹⁴.

34. Sin embargo, el Grupo de Trabajo recibió información según la cual el Uruguay no brindaría de manera sistemática las facilidades, la asistencia y el apoyo necesarios a los familiares de personas desaparecidas uruguayas que quieran participar en dichos procedimientos ya sea como testigos, partes civiles o víctimas. Asimismo, prevalecería una falta de proactividad respecto a solicitudes de extradición de personas uruguayas condenadas o procesadas en el contexto de estos casos y actualmente fugitivas, si bien ha sido denunciada su presencia en Estados fronterizos con el Uruguay y, en ocasiones, en el propio territorio del Uruguay.

35. La carencia en materia de rendición de cuentas, extendida durante décadas, dejó marcas indelebles en las víctimas y en la sociedad, y debe ser por lo tanto una premisa sobre la cual desarrollar políticas de investigación, enjuiciamiento y sanción a los responsables que deben caracterizarse por su prioridad dentro de la política criminal del Estado.

36. El Grupo de Trabajo fue informado del enjuiciamiento de nuevos casos de crímenes de lesa humanidad y acoge positivamente que se haya llevado a cabo el primer juicio oral en ese marco, que tiene la potencialidad de garantizar la publicidad, el acceso a la información, la reconstrucción de la verdad y el establecimiento de garantías de no repetición¹⁵. Los nuevos desafíos derivados de estos procesos requieren que se aseguren el apoyo psicosocial, logístico y financiero de manera que se garantice adecuadamente el acceso a la justicia para víctimas y testigos, y se protejan sus derechos.

¹³ Párrafos 254 y 255.

¹⁴ Entre otros, Francesca Lessa, *The Condor Trials: Transnational Repression and Human Rights in South America* (Londres, 2022).

¹⁵ En el mes de marzo de 2023 se emitió sentencia de condena por los crímenes cometidos en el centro clandestino Los Vagones.

37. Se identificaron asimismo dificultades en el acceso de las víctimas a la justicia, en concreto en sus posibilidades reales de conocer el avance de las investigaciones, de ofrecer y controlar la producción de la prueba y de poder recurrir las medidas que les afecten. El Grupo de Trabajo insta al Estado a que ofrezca todas las garantías de acceso a la justicia aun en aquellos casos tramitados con el antiguo procedimiento penal. En particular, debe asegurarse el patrocinio legal gratuito a las víctimas, teniendo en cuenta la oportunidad de hacerlo a través del fortalecimiento de la Defensoría Pública.

38. La participación activa de las víctimas y sus familias en los procesos judiciales es también el mejor medio de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de investigación, y así, junto a la sociedad civil y otras organizaciones no gubernamentales, han desempeñado a menudo un papel fundamental en la obtención de pruebas y el logro de avances significativos por su intervención en las actuaciones judiciales relacionadas con las denuncias de desapariciones forzadas¹⁶.

39. El Grupo de Trabajo recibió información acerca de las denuncias presentadas en 2011 por 28 mujeres que fueron víctimas de violencia sexual mientras eran sometidas a desaparición forzada en centros clandestinos de detención en todo el país. Las violaciones fueron perpetradas de manera generalizada a las mujeres secuestradas, y habían quedado invisibilizadas hasta la valiente decisión de denunciar los hechos.

40. Sin embargo, el Grupo de Trabajo lamenta los pocos avances que ha tenido el caso, a pesar de que se había identificado inicialmente a más de 100 perpetradores, y solo se ha llegado al procesamiento y condena de dos imputados. En la tramitación del caso, el expediente pasó por tres jueces distintos y se sometió a las víctimas a prácticas retraumatizantes durante sus declaraciones y los peritajes que debieron enfrentar, sin tener en cuenta sus necesidades de cuidado y reparación.

41. Las mujeres sometidas a desaparición forzada son especialmente vulnerables a la violencia sexual, incluida la violación y el embarazo forzado, así como a diversas formas de humillaciones y daños físicos y mentales, que también pueden considerarse tortura¹⁷. Por ello, se ha recomendado la adopción de un enfoque basado en género en las investigaciones, que incluya protocolos, cuestionarios y guías específicos para entrevistar a las víctimas y los testigos y se tenga en cuenta la especial importancia probatoria de sus testimonios. También que se establezcan mecanismos que permitan a las mujeres denunciar su experiencia en un marco de respeto y privacidad y que, cuando sea necesario, les proporcionen apoyo psicosocial¹⁸.

42. El Grupo de Trabajo ha establecido que para que el procedimiento penal sea reparador, además de evitar demoras injustificadas, es esencial que los delitos sexuales cometidos en el contexto de desapariciones se atribuyan de forma autónoma a las desapariciones forzadas y a la tortura, y que el impacto diferencial se refleje en la gravedad de las penas previstas en la legislación¹⁹.

43. El Grupo de Trabajo recibió con preocupación información relativa a la participación de altas autoridades del Estado en reuniones con organizaciones que defienden los derechos de personas acusadas o condenadas por perpetrar graves violaciones a los derechos humanos, situación que no habría tenido su correlato en la recepción de las demandas de las víctimas. El Grupo de Trabajo hace hincapié en el valor que tiene el acompañamiento público de las víctimas y de una postura de clara condena de las desapariciones forzadas y de lucha contra la impunidad por parte de las más altas autoridades del Estado en la no repetición de los hechos. La experiencia del Grupo de Trabajo da cuenta de la influencia positiva de los mensajes simbólicos y políticos tanto en las distintas esferas del Estado, como en la sociedad en su conjunto.

44. La tramitación parlamentaria de un proyecto de ley sobre la sustitución de penas privativas de libertad por el régimen de prisión domiciliaria para procesados y condenados mayores de 65 años, impulsada por uno de los partidos de la coalición de gobierno, también

¹⁶ A/HRC/45/13/Add.3, párrs. 60 y 61.

¹⁷ A/HRC/WGEID/98/2, preámbulo.

¹⁸ A/HRC/45/13/Add.3, párrs. 83 y 84.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 85.

ha sido evaluada por el Grupo de Trabajo como un retroceso en materia de lucha contra la impunidad. Ello en tanto el proyecto sería contrario al derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, a los límites impuestos al otorgamiento de amnistías, indultos, reducciones o beneficios en la ejecución de la pena, u otras medidas análogas, a acusados y condenados por graves violaciones de los derechos humanos y crímenes internacionales, incluidas las desapariciones forzadas²⁰.

45. En el artículo 18 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se establece que los autores o presuntos autores de actos de desaparición forzada no se beneficiarán de ninguna ley de amnistía especial u otras medidas análogas que tengan por efecto exonerarlos de cualquier procedimiento o sanción penal. Este tipo de medidas constituyen una vulneración directa de los derechos de las familias a la justicia y a conocer la verdad²¹. En particular, se entiende que, existiendo en el procedimiento penal mecanismos legales que garantizan los derechos de acusados y condenados a acceder a la prisión domiciliaria, la mera tramitación del proyecto resulta innecesaria y solo tiende a dar un mensaje social que afecta al proceso de memoria, verdad y justicia en el país, por lo que es imprescindible que las autoridades del Parlamento archiven el proyecto cuanto antes.

46. El Grupo de Trabajo también recibió información acerca de privilegios recibidos por los perpetradores, como el mantenimiento de los cargos militares y el hecho de seguir recibiendo sus pensiones, aun en los casos de quienes han sido condenados o estando prófugos de la justicia, circunstancias que alimentan el sentimiento de injusticia y la situación de impunidad.

IV. Derecho a las reparaciones

47. El artículo 19 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas impone a los Estados la obligación de proporcionar reparación a las víctimas y sus familiares en casos de desaparición forzada, así como a indemnizarlas adecuadamente²².

48. El 9 de octubre de 2009, fue aprobada la Ley 18.596, de reparación a las víctimas. Esta Ley reconoce la responsabilidad del Uruguay por violaciones de derechos humanos cometidas en contra de víctimas “de la actuación ilegítima del Estado” entre el 13 de junio de 1968 y el 26 de junio de 1973, así como víctimas “del terrorismo de Estado” entre el 27 de junio de 1973 y el 28 de febrero de 1985. Se trata de quienes “hayan sufrido la violación a su derecho a la vida, a su integridad psicofísica y a su libertad [...] por motivos políticos, ideológicos o gremiales”. La ley también establece que dichas violaciones deberán haber sido cometidas por agentes del Estado o de quienes hubiesen contado con su autorización, apoyo o aquiescencia (arts. 4 y 5).

49. La Ley 18.596 establece una pensión especial reparatoria otorgada a favor de determinadas víctimas, una indemnización única y el derecho a recibir atención médica integral gratuita. Si bien la aprobación de esta ley fue un paso significativo en el reconocimiento de las víctimas del terrorismo de Estado, el Grupo de Trabajo recibió información que indicaría que los criterios para recibir reparaciones no se ajustan a las normas internacionales en materia de derechos humanos.

50. En términos de los daños sufridos, la ley solo otorga reparación a las víctimas que hayan sufrido una “lesión gravísima” (art. 11 B)), dejando fuera, por ejemplo, a quienes sufren de problemas de salud crónicos que resultaron de la aplicación sistemática de tortura o quienes sufren afectaciones psicológicas. El Grupo de Trabajo fue informado de que, aun quienes reciben atención, solo pueden hacerlo a través de prestadores de salud públicos, lo que afecta a quienes ya estaban recibiendo atención privada. Asimismo, el Decreto 297/010 extiende el beneficio de la atención de salud a los hijos y nietos de las víctimas directas, sin

²⁰ Véase la comunicación URY 2/2021, disponible en <https://spcommreports.ohchr.org/tmsearch/TMDocuments>.

²¹ A/HRC/45/13/Add.3, párr. 30.

²² A/HRC/22/45, párrs. 46 a 68.

embargo, excluye a cónyuges o concubinos y concubinas de ciertas víctimas, como personas perseguidas políticas o exiliadas.

51. La Ley 18.596 también acota las reparaciones de acuerdo con la duración de las violaciones sufridas, limitándolas, por ejemplo, a quienes hayan permanecido en detención por un lapso de tiempo superior a los seis meses (arts. 9 y 10). Se observa, asimismo, la necesidad de que las víctimas acrediten fehacientemente que han sido víctimas, recayendo la carga de la prueba desproporcionadamente sobre ellas.

52. El Grupo de Trabajo también fue informado de que las víctimas se ven obligadas a elegir entre la recepción de reparaciones en virtud de la Ley 18.596 y cualquier otra jubilación, retiro o subsidio por incapacidad, a los que se habrían hecho acreedoras en su calidad de trabajadores, e independientemente de su condición de víctimas (artículo 5 del Decreto 106/007). El Grupo de Trabajo reitera que la cuestión de la indemnización monetaria y de las reparaciones debe distinguirse claramente de las medidas de protección social y otras medidas destinadas a ayudar a las familias a hacer frente a las terribles consecuencias causadas por la desaparición forzada.

53. La Ley 18.596 también establece condiciones para quienes se vieron en la necesidad de partir en exilio, pero en el artículo 1 del Decreto 106/007 se establece que debieron regresar al país antes de marzo de 1995 de manera permanente. Asimismo, en virtud del Decreto, únicamente se otorga pensión a las personas que hubieren sido detenidas y procesadas por la justicia militar entre 1973 y 1985, pero se excluye a quienes lo fueron durante el lapso anterior de quiebre institucional que inició en 1968, o a quienes no fueron formalmente procesados por la justicia militar ya que su detención fue clandestina.

54. Preocupa que las leyes de reparación no incluyen a niñas, niños y adolescentes como víctimas directas de violaciones a los derechos humanos durante el período comprendido entre 1968 y 1985. Se trata de miles de personas que, siendo menores de edad, sufrieron vulneraciones por parte del Estado, incluida la persecución, el allanamiento, la detención junto con sus padres, el exilio, el nacimiento en cautiverio, la discriminación o el desprestigio en las escuelas y/o la pérdida de la condición de estudiante, experiencias traumatizantes en cárceles, en el contexto de visitas a centros de reclusión por largos períodos, y desapariciones forzadas.

55. Tras la apertura a la democracia, prevaleció una visión adulto-céntrica y patriarcal, y no fue sino hasta años más tarde que se comenzó a hablar de las violaciones de derechos humanos cometidas contra las mujeres y, finalmente, contra los “hijos” de los presos políticos. Sin embargo, este grupo incluiría en realidad a hijos, nietos y sobrinos como víctimas en sí mismas.

56. El 6 de agosto de 2019, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo emitió la resolución núm. 751 que recomienda reconocer a quienes fueron víctimas directas del terrorismo de Estado siendo niñas, niños y adolescentes²³.

57. Posterior a la visita, el Grupo de Trabajo recibió con preocupación información relativa a una propuesta de ley aprobada en el Senado, que prevé indemnizaciones para víctimas y familias por actos cometidos entre 1962 y 1976 por “integrantes de grupos armados de carácter ideológico”. La iniciativa propondría un sistema de privilegios y concesiones distinto a la pensión especial reparatoria, y se habría promovido bajo el argumento de que las víctimas de la violencia no estatal durante ese período no habían recibido aún reparación. Sin embargo, el Grupo de Trabajo fue informado de la existencia de un marco legal para brindar reparación de militares vigente desde 1973²⁴, por lo que teme que se trate de una iniciativa para diluir la responsabilidad por los crímenes cometidos por el Estado.

²³ Véase <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/Resoluci%C3%B3n-751-2019-023-19%20%281%29.pdf>.

²⁴ Artículo 115 de la Ley 14.106, de 1973; y Decreto Ley 14.265, promulgado en 1974.

V. Derecho a la memoria

58. El Grupo de Trabajo observa que el Uruguay ha dado pasos significativos para asumir el pasado a través de la memorialización. Los memoriales, los sitios de memoria y los actos públicos de reconocimiento son formas fundamentales de reparación individual y colectiva, que representan el rechazo y la condena de la sociedad a las violaciones de derechos humanos cometidas²⁵. Se han tomado varias iniciativas legislativas y conmemorativas para preservar la memoria, honrar a las víctimas y abordar las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en el Uruguay.

59. En diciembre de 2008, el Uruguay aprobó la Ley 18.435 de Creación del Archivo Nacional de la Memoria, en reconocimiento del derecho a la verdad individual y colectiva y con el fin de reunir, organizar y difundir los documentos relacionados con las violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado durante el período comprendido entre el 9 de febrero de 1973 y el 1 de marzo de 1985. La Ley 18.596, de reparación a las víctimas de la actuación ilegítima del Estado, promovió asimismo actividades en honor a la memoria histórica de las víctimas del terrorismo, incluyendo la colocación de placas en todos los lugares públicos donde hubieren ocurrido violaciones de derechos humanos como forma de recuerdo de dichas violaciones. Más recientemente, en julio de 2018, el Uruguay aprobó la Ley 19.641 de Declaración y Creación de Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente, por la que se creó la Comisión Nacional Honoraria de Sitios de Memoria —integrada por representantes gubernamentales y de la sociedad civil— cuya tarea fundamental es recibir y resolver solicitudes de declaración y creación de sitios de memoria histórica, así como velar por su efectiva preservación, difusión y accesibilidad.

60. El Grupo de Trabajo destaca la importancia de la conversión del antiguo edificio del Servicio de Inteligencia de la Defensa —lugar que, durante la dictadura, formó parte de la estructura de control social y represión y donde se planificaron y cometieron graves violaciones de los derechos humanos— en la sede de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, con la inclusión de un sitio de memoria que reconoce y visibiliza públicamente las graves violaciones de los derechos humanos allí cometidas. El sitio ha sido recuperado y está abierto al público como forma de reconocimiento del pasado y como homenaje y reparación a las víctimas.

61. El Grupo de Trabajo acoge con satisfacción la existencia de un creciente consenso social sobre la necesidad de condenar los crímenes cometidos durante la dictadura y un esfuerzo continuo por fortalecer la narrativa del “Nunca Más”, cuyo mejor ejemplo es la masiva Marcha del Silencio que se realiza anualmente en el mes de mayo y que reúne una diversidad de voces y expresiones políticas y sociales en el Uruguay.

62. El Grupo de Trabajo observa que la preservación de la memoria y los actos simbólicos de reparación, incluyendo el esfuerzo permanente en la construcción del “Nunca Más” han sido generalmente liderados por víctimas, familiares y organizaciones de la sociedad civil. El Grupo de Trabajo celebra su valentía, resiliencia e incansable esfuerzo, al tiempo que, sin embargo, destaca que es responsabilidad del Estado preservar la memoria de manera integral e incluyente²⁶.

63. El Grupo de Trabajo visitó varios sitios de memoria y monumentos conmemorativos²⁷ y también tomó nota de la existencia de placas y otras formas públicas de recordación de las víctimas del terrorismo de Estado en todo Montevideo y Canelones. Sin embargo, a pesar del creciente número de iniciativas por preservar la memoria histórica, persisten importantes desafíos. El Grupo de Trabajo observa con preocupación los informes recibidos sobre la vandalización de sitios de memoria y conmemoración y quedó consternado cuando, después de la visita, recibió la información sobre el ataque y destrucción parcial del Memorial de los Desaparecidos del Cerro de Montevideo el 30 de agosto de 2022, Día Internacional de las Víctimas de Desapariciones Forzadas. El ataque en un día que pretende recordar y honrar a las víctimas de desapariciones forzadas, y semanas después de que el Grupo de Trabajo

²⁵ A/HRC/22/45, párrs. 63, 64 y 66.

²⁶ E/CN.4/2005/102/Add.1.

²⁷ Véase el párrafo 4.

realizara su visita y compartiera su informe preliminar, indica claramente la existencia de discursos negacionistas dentro de la sociedad uruguaya. Contrarrestar tales voces y narrativas requiere del pleno compromiso y participación de las autoridades estatales al más alto nivel.

64. Es responsabilidad del Estado establecer, mantener y asegurar la integridad de los sitios de memoria²⁸. Sin embargo, el Grupo de Trabajo observa que el nivel de mantenimiento, protección y accesibilidad de los sitios de memoria y de reflexión sobre hechos pasados difiere según el sitio. Por ejemplo, el galpón “300 Carlos”, situado en una instalación militar —que funcionó como centro clandestino de detención y tortura durante la dictadura cívico-militar y donde al menos 600 personas fueron detenidas y torturadas—, no es de fácil acceso y sigue siendo un almacén militar, y por lo tanto no refleja adecuadamente la gravedad de las violaciones allí cometidas. Asimismo, el sitio de memoria de La Tablada se encuentra en mal estado de conservación por la carencia de recursos, a pesar de su trascendencia por ser uno de los ámbitos en los que se documentó la violencia de género y sexual que allí se cometió. El Grupo de Trabajo ha subrayado la responsabilidad del Estado de reconocer el daño específico causado a las mujeres víctimas de desaparición forzada por razón de género²⁹.

65. El Grupo de Trabajo lamentó la información recibida sobre los obstáculos frente a las iniciativas de algunos docentes dirigidos a sensibilizar a las nuevas generaciones sobre los crímenes de la dictadura y otros temas relevantes de derechos humanos. Para garantizar un entorno respetuoso de los derechos humanos y asegurar la dignidad de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, son necesarias medidas adecuadas en los ámbitos de la educación formal e informal, la cultura, la memorialización y la formación en derechos humanos. También es necesario garantizar la educación y la formación en materia de derechos humanos a toda la sociedad, tanto los civiles como el personal militar, así como brindar información a las generaciones futuras sobre el pasado y los abusos que se cometieron, para evitar que se repitan.

VI. Cooperación internacional

66. El reconocimiento del alcance transnacional de la práctica de desaparición forzada en el período comprendido entre 1968 y 1985 en el marco de la Operación Cóndor es imprescindible para entender las características del fenómeno y brindar respuestas eficaces tanto en materia de búsqueda de las personas desaparecidas como de procuración de justicia. En este sentido, el Grupo de Trabajo evalúa favorablemente que el equipo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo cuente con un investigador en Buenos Aires, específicamente encargado de revisar documentación que pueda servir para esclarecer la suerte y el paradero de personas uruguayas desaparecidas en la Argentina en el contexto de la Operación Cóndor.

67. Tras la visita del Grupo de Trabajo, en el mes de octubre de 2022, se hallaron coincidencias entre las huellas dactilares de Héctor Orlando Giordano Cortazzo, ciudadano uruguayo desaparecido en Buenos Aires en 1978, y un cuerpo encontrado en 1978 en la zona de El Palomar, que fue enterrado sin identificar (como “NN”) en el cementerio de Morón, en la provincia de Buenos Aires. Este caso es una muestra concreta de los resultados que puede arrojar la cooperación internacional en materia de búsqueda de personas desaparecidas que, por lo tanto, debe ser auspiciada y ulteriormente fortalecida.

68. Además, el Uruguay mantiene sus obligaciones internacionales con respecto a quienes fueron desaparecidos con la participación de agentes del Estado del Uruguay y debe incluirlos en las actividades de búsqueda, las investigaciones, la procuración de justicia y el programa de medidas de reparación. Por ello, sería importante que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo estableciera un punto focal al que puedan dirigirse personas extranjeras cuyos seres queridos desaparecieron en el marco de la Operación Cóndor y que podrían haber transitado por el Uruguay o cuyo paradero podría haber sido dicho Estado.

²⁸ A/HRC/22/45, párr. 64.

²⁹ A/HRC/WGEID/98/2, párrs. 5 y 8.

69. También es esencial preservar y contar con el acceso a los archivos de los diferentes Estados involucrados en la Operación Cóndor, a fin de lograr una sistematización y el cruce de información de manera estratégica.

VII. Prevención y desapariciones en la actualidad

70. De acuerdo con los testimonios recogidos durante la visita, en la actualidad habría categorías de la población en mayor riesgo de sufrir desapariciones. El Grupo de Trabajo ha recibido información relacionada con desapariciones de niñas, niños y adolescentes durante sus estadías en centros de cuidado y protección estatales, o tras esas estadías; así como con desapariciones de mujeres y niñas, posiblemente relacionadas con situaciones de explotación sexual y trata de personas. Según la información recibida, estas desapariciones serían perpetradas por particulares o grupos criminales. Sin embargo, debido a la ausencia de investigaciones eficaces sobre estos casos, no es posible descartar la participación —ya sea directa o indirecta— de agentes estatales en su comisión. El mandato del Grupo de Trabajo se relaciona con la desaparición forzada tal como se define en la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. Sin embargo, el Grupo de Trabajo condena todos los actos de desaparición independientemente del autor del crimen y reitera que solo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada.

71. Según los testimonios recibidos, las víctimas de estas desapariciones son frecuentemente niños, niñas, adolescentes y mujeres en situación de pobreza u otras condiciones de vulnerabilidad, incluyendo circunstancias tales como abandono, violencia o explotación, traumas psicofísicos, consumo o dependencia de sustancias psicoactivas o conflicto con la ley. Estos casos se producirían con más frecuencia en ciertas áreas de Montevideo y en algunas áreas rurales del Estado. Por lo general, se ha registrado una invisibilización del fenómeno y, cuando los casos llegan a hacerse de conocimiento público, se observaría un clima de estigmatización tanto de las víctimas como de sus familiares y de quienes las acompañan.

72. De acuerdo con la información recibida, cuando se producen desapariciones de esta naturaleza, las autoridades no cuentan con protocolos de alerta temprana o búsqueda inmediata, sino que, por el contrario, piden a quien denuncia la desaparición que espere 24 o 48 horas antes de recibir formalmente la denuncia y emprender operaciones de búsqueda. Sin embargo, este período es fundamental para obtener información sobre la suerte y el paradero de la persona desaparecida y evitar la comisión de ulteriores delitos. En la actualidad, el Uruguay no contaría con medidas preventivas eficaces ni con mecanismos o políticas de búsqueda dirigidas específicamente a este grupo de personas (como, por ejemplo, la Alerta Amber o el Protocolo Alba). El Grupo de Trabajo ha sido informado de la existencia de un proyecto de ley para introducir la Alerta Amber en el Uruguay, pero esta iniciativa no parece haber prosperado todavía.

73. El Grupo de Trabajo fue informado de que, cuando finalmente se recogen las denuncias relacionadas con estos tipos de desapariciones de personas más vulnerables, las víctimas se registran como “personas ausentes” y no como “personas desaparecidas”, sin que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas ni eficaces que permitan descartar una potencial desaparición forzada. Al respecto, ha sido señalado al Grupo de Trabajo que la página web del Ministerio del Interior dedicada a las personas ausentes tampoco estaría actualizada³⁰, lo que dificultaría, o imposibilitaría, una búsqueda eficaz de las personas concernidas y las investigaciones correspondientes. Adicionalmente, se ha relatado al Grupo de Trabajo que, cuando finalmente se registran de manera oficial estos casos, las autoridades no adoptarían una actitud proactiva, sino que dejarían recaer la responsabilidad de la búsqueda y las investigaciones sobre los familiares de las personas desaparecidas y de quienes los acompañan, dependiendo principalmente de sus iniciativas.

³⁰ Véase <https://www.minterior.gub.uy/index.php/ausentes#:~:text=%20En%20el%20caso%20de%20tener,deber%C3%A1%20llamar%20al%200800%209942>.

74. Además, los familiares de estas personas enfrentarían dificultades para acceder al patrocinio legal gratuito y a medidas de apoyo psicosocial. El Grupo de Trabajo subraya la importancia de garantizar el acceso al patrocinio legal gratuito y de fortalecer la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación para que cuente con los recursos humanos, financieros y técnicos adecuados y con personal debidamente capacitado y sensibilizado.

75. El Grupo de Trabajo ha observado con preocupación las modificaciones realizadas por la Ley 19.889, de Urgente Consideración, en su artículo 43, que aumenta de dos a cuatro horas el plazo de aviso a la Fiscalía sobre la detención; y las alegaciones de retrasos en el acceso a la asistencia letrada, aspecto ulteriormente dificultado por la aplicación del artículo 21 de la Ley de Urgente Consideración, relativo a la facultad de la Policía para realizar interrogatorios de forma autónoma a fin de obtener información para la investigación. Se considera que estas medidas van en el sentido contrario de una eficaz prevención de la desaparición forzada.

VIII. Observaciones finales

76. Tras la recuperación del sistema democrático en 1985, el Uruguay logró progresar significativamente en la protección de los derechos humanos. En particular, se reconocen algunos avances logrados en materia de justicia y lucha contra la impunidad por los crímenes cometidos durante el período de actuación ilegítima del Estado y la dictadura cívico-militar, entre 1968 y 1985.

77. Durante la visita, el Grupo de Trabajo pudo observar la fortaleza social del concepto “Nunca Más” y de la importancia de la búsqueda de las personas desaparecidas, ideas claramente representadas en la Marcha del Silencio, así como en las consignas públicas que se observan en los murales en las calles de las ciudades, que son el resultado de décadas de lucha colectiva liderada con sabiduría y valentía por las víctimas y sus familiares.

78. Sin embargo, el Grupo de Trabajo observó que los procesos de búsqueda y justicia por las desapariciones forzadas se han enfrentado con serios obstáculos institucionales que han derivado en grandes demoras. En este sentido, los familiares con los que se reunió el Grupo de Trabajo han expresado su angustia frente al paso del tiempo sin que se produzcan resultados apreciables. El Grupo de Trabajo observa con honda preocupación que en estos años han fallecido muchas personas sin que se haya logrado conocer la verdad sobre lo acontecido a sus seres queridos, ni se haya obtenido justicia.

79. El Grupo de Trabajo considera que el Estado debe asumir como suyo el apremio vivido a cada instante de los últimos 50 años por parte de los familiares y desde las más altas instancias del Estado debe llegar a todas las autoridades y a toda la sociedad uruguaya un mensaje claro e inequívoco de que esta tarea debe asumirse colectivamente con seriedad, proactividad y urgencia.

IX. Recomendaciones

80. **Con base en las consideraciones anteriores, el Grupo de Trabajo recomienda al Uruguay:**

a) **Aceptar que, independientemente de su duración, la detención de personas por parte de autoridades estatales, acompañada por la negativa a reconocer su detención o revelar su paradero, constituye una desaparición forzada en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. En este sentido, se recomienda que el Estado refleje ese reconocimiento tanto en el discurso oficial como en la legislación y en el reconocimiento de los derechos de todas las personas víctimas de desaparición forzada, incluidos sus familiares;**

b) **Sensibilizar, tanto a la sociedad civil como al servicio público, sobre el fenómeno de la desaparición forzada de personas, los mecanismos de denuncia existentes y las obligaciones correspondientes;**

c) Transmitir desde todos los sectores políticos y sociales un mensaje claro de apoyo a las víctimas y de condena a las desapariciones forzadas y otras graves violaciones de los derechos humanos, construyendo una política de Estado sobre estas bases;

d) Asegurar, por parte de las autoridades ejecutivas y parlamentarias, que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo cumpla con todos los requisitos establecidos en los Principios de París, en particular en relación con la idoneidad e independencia requeridas para llevar adelante la búsqueda de las personas desaparecidas; y garantizar que cuente con los recursos humanos, financieros y técnicos suficientes;

e) Adoptar medidas para asegurar una sólida estabilidad institucional en la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo que trascienda el mandato de los directores y el resto del personal, así como de mecanismos para la evaluación y rendición de cuentas sobre la labor de búsqueda en los que también participen las víctimas;

f) Elaborar y aplicar políticas integrales para la conservación, análisis y divulgación de la información contenida en los archivos de los órganos militares, policiales y de inteligencia, previendo los recursos humanos y materiales necesarios para la evaluación de la información, de la que deben encargarse profesionales especializados;

g) Asegurar que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo continúe recibiendo los recursos humanos, financieros y técnicos suficientes para llevar a cabo su mandato con celeridad e independencia y con toda la tecnología disponible necesaria para detectar y exhumar restos humanos;

h) Tomar medidas legislativas a los efectos de superar los obstáculos y demoras en el avance de los procedimientos penales iniciados por desapariciones forzadas y otras graves violaciones de los derechos humanos, incluidas aquellas que impidan que la multiplicidad de recursos interpuestos detenga los procesos, la digitalización de expedientes y el uso sistemático del mecanismo de la decisión anticipada por parte de las instancias judiciales competentes en la resolución de los recursos correspondientes;

i) Fortalecer las capacidades de la Fiscalía Especializada de Crímenes de Lesa Humanidad, dotándola de estabilidad normativa, y garantizar recursos humanos, técnicos y financieros suficientes;

j) Asegurar el apoyo psicosocial, logístico y financiero necesario para el desarrollo de los juicios orales por graves violaciones de los derechos humanos, incluidas las desapariciones forzadas, y prever las medidas de protección que fueren necesarias para las víctimas, testigos y todos los intervinientes en los procesos;

k) Garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de manera que se permita su participación activa en los procesos, previendo inclusive mecanismos para el patrocinio legal gratuito de aquellas personas que lo requirieren;

l) Adoptar un enfoque de género en las investigaciones y el enjuiciamiento de las desapariciones forzadas, en particular cuando las personas, y especialmente las mujeres, hubieren sido víctimas de violencia sexual. En este sentido, se insta al Estado a desarrollar protocolos, cuestionarios y guías específicos para entrevistar a estas personas;

m) Archivar el proyecto legislativo que busca la sustitución de penas privativas de la libertad por el régimen de prisión domiciliaria a procesados y condenados mayores de 65 años; y eliminar cualquier tipo de privilegios a los perpetradores, como el mantenimiento de cargos militares y pensiones a los condenados y prófugos de la justicia;

n) Dar cabal cumplimiento a la resolución núm. 751 de 6 de agosto de 2019 de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que recomienda realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad, que incluya

un pedido de disculpas por parte del Estado del Uruguay a las personas que siendo niñas, niños o adolescentes durante el período *de facto* sufrieron un perjuicio directo por las desapariciones forzadas perpetradas;

o) Diseñar un plan integral de reparaciones para las víctimas de desaparición forzada que sea exhaustivo, equitativo y eficiente, y que incluya medidas relacionadas con actos de violencia sexual y discriminación de género;

p) Reforzar las políticas de memoria, garantizando la preservación y protección de cada uno de los sitios conmemorativos y de memoria y asignando los recursos presupuestarios necesarios;

q) Tomar medidas para recuperar y proteger los sitios de memoria dañados, incluido el Memorial de los Detenidos Desaparecidos del Cerro de Montevideo, e investigar los ataques, e identificar, enjuiciar y sancionar a los responsables;

r) Adaptar los programas escolares, desde la educación primaria hasta la superior y en un lenguaje acorde a cada edad, para que incluyan capítulos dedicados específicamente al período de la dictadura cívico-militar y reflejen las graves violaciones cometidas;

s) Apoyar los esfuerzos de la sociedad civil en los sitios de memoria, y desarrollar políticas para integrar un enfoque de género, en particular en lugares como La Tablada y la cárcel de Punta Rieles, donde se cometieron abusos sexuales contra mujeres. El enfoque debe ser inclusivo y garantizar la participación y el empoderamiento de las mujeres y reflejar las violaciones cometidas contra ellas, celebrando al mismo tiempo la historia de su resistencia;

t) Recuperar y transformar por completo el antiguo centro clandestino de detención “300 Carlos”, en el Servicio de Material y Armamento del Ejército, en un sitio de memoria que honre a las 600 personas que fueron sometidas a desaparición forzada y otros delitos en ese lugar, y refleje sus vidas, sus historias y la violencia cometida contra ellas, y proporcionar al público en general un acceso al lugar sin obstáculos;

u) Fortalecer la cooperación con otros Estados para prestarse todo el auxilio posible con el fin de asistir a los familiares de las personas desaparecidas en el marco de la Operación Cóndor, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos;

v) Asegurar que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo establezca un coordinador al que puedan dirigirse ciudadanos de otra nacionalidad cuyos seres queridos desaparecieron en el marco de la Operación Cóndor y que podrían haber transitado por el Uruguay o cuyo paradero podría haber sido este país, y se informe debidamente con respecto a esta medida, inclusive a través de los canales diplomáticos y consulares pertinentes;

w) Preservar y poner a disposición los archivos que pueden contener información relevante sobre las desapariciones forzadas perpetradas en el marco de la Operación Cóndor y facilitar su consulta, coordinándose para ese fin con los otros Estados involucrados y garantizando una metodología que permita el cruce de información de manera sistemática y estratégica;

x) Redoblar los esfuerzos —especialmente en casos que involucran a nacionales uruguayos como víctimas— en materia de auxilio judicial internacional en lo que respecta a cualquier procedimiento penal relativo a un delito de desaparición forzada, y cooperar proactivamente con otros Estados;

y) Adoptar todas las medidas necesarias, de carácter judicial y diplomático, para juzgar y sancionar a todos los responsables de desapariciones forzadas, inclusive impulsando por todos los medios a su alcance las solicitudes de extradición que correspondan. La inexistencia de tratados de extradición no constituye una base o justificación suficiente para dejar de impulsar una solicitud en ese sentido;

z) En cumplimiento de lo ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en una sentencia relacionada con desapariciones forzadas perpetradas en el marco de la Operación Cóndor³¹, apoyar el establecimiento de un grupo de trabajo conjunto que coordine los esfuerzos posibles para llevar adelante las tareas de investigación, extradición, enjuiciamiento y, en su caso, sanción de los responsables de los crímenes cometidos;

aa) Asegurar de manera sistemática las facilidades, la asistencia y el apoyo necesarios a los familiares de personas uruguayas desaparecidas en el marco de la Operación Cóndor que deseen participar, ya sea como testigos, partes civiles o víctimas, en los procedimientos que se llevan a cabo en el extranjero;

bb) Reconocer la existencia de desapariciones en la actualidad, en su mayoría relacionadas con niños, niñas, adolescentes y mujeres, pues es el primer paso necesario para desarrollar medidas integrales y efectivas para su erradicación;

cc) Elaborar y mantener una base de datos actualizada, que contenga datos estadísticos desagregados, entre otros, por sexo, edad y ubicación geográfica de las personas desaparecidas;

dd) Actuar con debida diligencia en la búsqueda y la investigación de las desapariciones de niños, niñas, adolescentes y mujeres, asegurando un adecuado análisis de contexto, en particular con respecto a la posible comisión de delitos y la participación de autoridades en su comisión;

ee) Adoptar sin más demora políticas y programas de búsqueda dirigidas específicamente a este grupo de personas desaparecidas, tales como la Alerta Amber y el Protocolo Alba, y garantizar que la búsqueda se implemente *ex officio* y sin dilación, de acuerdo con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y en particular el principio 4, sobre la búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad;

ff) Garantizar en general, y en particular a los familiares de niños, niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, el acceso al patrocinio legal gratuito y fortalecer a la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación para que cuente con los recursos humanos, financieros y técnicos adecuados y con personal debidamente capacitado y sensibilizado;

gg) Adoptar programas de sensibilización y formación permanente en derechos humanos dirigidos al personal militar o civil encargado de la aplicación de la ley, así como al personal médico, a los funcionarios y a otras personas que puedan intervenir en la custodia o tratamiento de las personas privadas de libertad o en custodia;

hh) Adecuar la legislación aplicable para asegurar que toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal sea llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tenga acceso a asistencia letrada sin demora;

ii) El Grupo de Trabajo alienta al Uruguay a seguir cooperando con otros mecanismos internacionales —a nivel de las Naciones Unidas y regional— de protección de los derechos humanos en el marco de los respectivos mandatos. En particular, el Grupo de Trabajo recomienda al Uruguay implementar a cabalidad las órdenes contenidas en los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionados con casos de desaparición forzada, así como con las recomendaciones formuladas en las observaciones finales del Comité contra la Desaparición Forzada, el Comité de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura;

³¹ Familia Julien Grisonas vs. la Argentina, párr. 288.

jj) El Grupo de Trabajo invita al Gobierno del Uruguay a que, en un plazo de 90 días a partir de la fecha de publicación de este informe, presente un cronograma en el que se indiquen las medidas que se llevarán a cabo para implementar las recomendaciones del Grupo de Trabajo y las fechas previstas para aplicar cada una de estas medidas.
