Derechos humanos en Uruguay

INFORME 1989

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA

Publiación del
SERVICIO PAZ Y JUSTICIA (URUGUAY)
Joaquín Requena 1642
Tel. 48.53.01 - 48.57.01
C. P. 11.200
MONTEVIDEO - URUGUAY

Diciembre de 1989

REDACTORES:
Francisco Bustamante,
Gerardo Sotelo y Fernando Urioste

ANEXOS:
Luis Pérez Aguirre y Fernando Urioste

COLABORADORES:
Ignacio Barquín
Daniel Bastreri
Monika Bossun
José Luis Cazeres
Roland Herbert
Oscar Licandro
María del Carmen Muñoz
Benjamín Nahoum
María del Huerto Nari
María Josefina Plá
Pedro Ravela
Siegfried Rippe
Carlos Uriarte
Mirtha Villa

COMPOSICION:
Soledad Bervejillo

CUADROS Y GRAFICAS:
Adrián Manera

IMPRESION:
Altamira S.R.L.
Durazno 1528

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que sea citada la fuente.

D. L. 244.547

Sumario

Introducción 5

1ra. Parte: Derechos civiles y políticos 7

1. Derecho a la igualdad y a la no discriminación 7
2. Derecho a la vida 8
3. Derecho a la libertad personal 8
4. Prohibición de la esclavitud, servidumbre y trata de esclavos 11
5. Prohibición de torturas y tratos crueles, inhumanos y degradantes 11
6. Derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial 13
7. Derecho a un proceso justo, garantías procesales, proceso penal 14
8. Trato a los presos 14
9. Protección judicial de los derechos humanos 16
10. Derecho de asilo 17
11. Derecho de reunión 17
12. Libertad de asociación 18
13. Libertad de opinión y expresión (Derecho a la comunicación) 19
14. Derecho a la inviolabilidad de la vida privada y familiar, al honor y la buena fama, inviolabilidad del hogar y la correspondencia 20
15. Sufragio universal, libre y secreto 20
16. Igualdad de acceso a la función pública 20
17. Derecho al matrimonio y a la protección y promoción de la familia 20

2da. Parte: Derechos económicos, sociales y culturales 21

1. Ocupación e ingreso 21
2. Derecho colectivo de trabajo 26
3. Salud 26
4. Alimentación (Nutrición) 29
5. Derecho a un Medio Ambiente sano 33
6. Vivienda 34
7. Derecho a la Educación 35

Anexos

1. Efectos del no cumplimiento de la Ley de Caducidad de la Pretención Punitiva del Estado 40
2. La Ley de Caducidad ante los compromisos internacionales del Uruguay 42

CUADROS

1. La detencion en Razzias 9
2. El trato policial de los detenidos 10
3. Asistencia a la enseñanza regular por edades según regiones. (En porcentajes) 36
4. Fracaso escolar. Primaria, secundaria, educación técnica 37
5. Gasto de educación 38
6. Evolución salarios docentes y comparación con otros funcionarios públicos. (Porcentajes) 39

GRAFICAS

1. Desempleo (Montevideo) 22
2. Desempleo (Capitales del interior) 23
3. Distribución del ingreso. (Capitales departamentales) 24
4. Distribución del ingreso. (Montevideo) 24
5. Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas 25
6. Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas 25
7. Condiciones de vida al nacer 30
8. Estado nutricional de las embarazadas 30
9. Asistencia a la enseñanza 36

RECUADROS

1. Programas existentes a nivel del M. S. P. 28
2. Alimentación: Respuesta del Estado 32
3. Alimentación: Respuestas de las organizaciones sociales 33

Introducción

En su Carta de Identidad, el SERPAJ URUGUAY establece una exigencia básica para su actividad: **"Apoyarse en la fuerza de la verdad. Conocer la realidad de injusticia, analizar sus causas y buscar alternativas creativas".** Es por eso que desde nuestra fundación, sentimos la necesidad de registrar y difundir informaciones acerca del estado de los derechos humanos en el país. Entendemos que esa es una vía para que los uruguayos ponderen cual es el respeto a la dignidad humana que practica esta sociedad. Y así, percibir la distancia recorrida -hacia atrás o hacia adelante- y fundamentalmente, destacar los desafíos que restan.

Corresponde advertir que el SERPAJ no pretende erigirse en el tribunal moral de la sociedad uruguaya. Aquí está la información recogida, contamos con el auxilio de especialistas en cada campo, a lo que añadimos nuestra interpretación particular. Se podrá controvertir el alcance de algunas afirmaciones, pero las carencias a los derechos humanos registradas creemos que son de difícil refutación.

La limitación de la dignidad de las personas es algo de lo que sociedad alguna pueda declararse exonerada. En el caso de nuestro país, nadie ignora que la dependencia económica que padece como nación no industrializada, especialmente en lo referente a las obligaciones financieras con la banca internacional, lo priva de recursos necesarios para satisfacer una adecuada calidad de vida para la mayoría de la población. A la larga, situaciones como esta son las que ambientan los estallidos sociales y el consiguiente desmedro de las libertades civiles. No creemos que el país haya llegado a un extremo tan dramático, aunque tras cinco años de haber retornado al imperio de la Constitución, los derechos humanos presentan un cuadro complejo. Es innegable que algunos indicadores socioeconómicos han mejorado, pero por las razones antedichas, la situación en ese campo sigue siendo francamente deficitaria, y si bien, es legítimo indicar los progresos cuando los hay, también es preciso señalar que el punto de referencia es la satisfacción de las necesidades humanas básicas. En el terreno de los derechos civiles y políticos, aunque se han dejado atrás las peores prácticas de los tiempos de la Dictadura Militar, hay que admitir que siguen habiendo violaciones.

El propósito metodológico que orientó este informe fue el de hacer un relevamiento de los derechos humanos, tomando la guía de la Declaración Universal aprobada en 1948. En la medida de lo posible se ha procurado no dejar lagunas; es así que no se ha eludido la consideración de un derecho específico aún sabiendo que no es gravemente violado o incluso, cuando se sabe que goza de una vigencia estimable. Ciertamente, al trazarnos objetivos tan

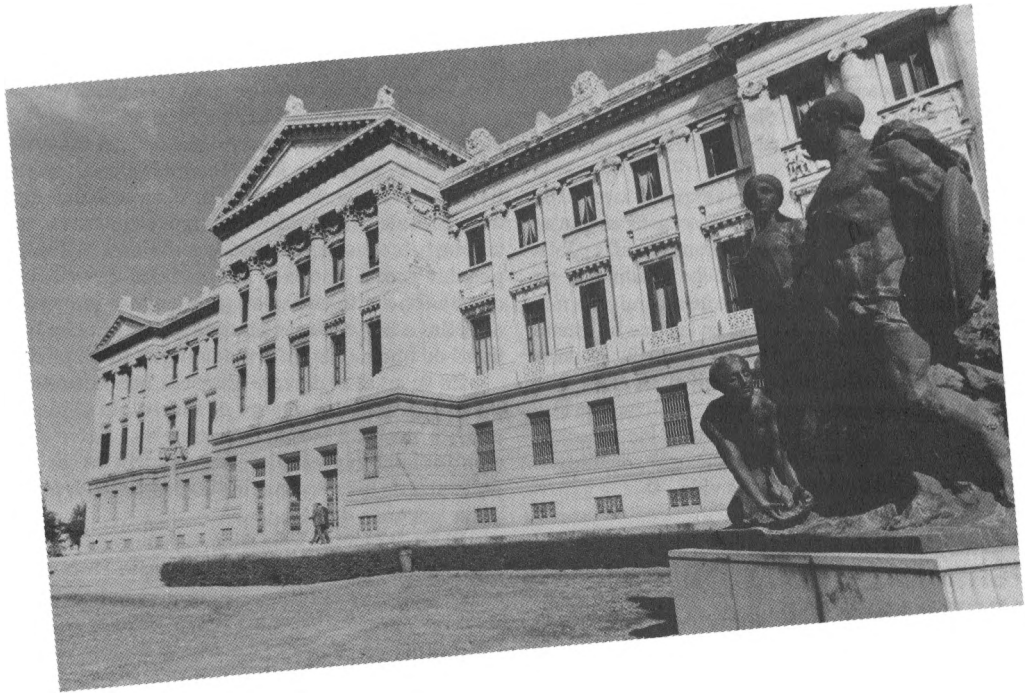
amplios, dificilmente los resultados puedan conformar en plenitud. En tren de señalar carencias, dejamos constancia de que existe una serie de derechos que no fueron analizados en profundidad, en algunos casos se trata de situaciones de las que se ignora que existan violaciones flagrantes y sistemáticas, en otros casos se presume la existencia de violaciones pero se carece de denuncias concretas.

Un renglón aparte merece una significativa ausencia, nos referimos a los derechos a la seguridad social (seguro de paro, de enfermedad, invalidez, viudez, vejez; protección de la familia, la maternidad y la infancia) y algunos aspectos de los derechos laborales (duración de la jornada de trabajo, compensación por despido, protección contra el desempleo, higiene y seguridad laboral). No desconocemos la importancia de estos derechos y sabemos que son efectivamente violados, sin embargo no hallamos, en esta ocasión, la posibilidad de realizar un enfoque proporcionado a la trascendencia que tienen. Junto con el reconocimiento de este vacío asumimos la responsabilidad de colmarlo.

Podríamos haber seguido otra perspectiva metodológica, enfocar la forma en que cada sector social del país disfruta de los derechos humanos. Aunque no fue el camino emprendido, en varios secciones se discrimina quienes son los que tienen más violados sus derechos. Se debe decir que ellos son el 25% de los uruguayos que viven en situación de pobreza, entre los que se incluyen la mitad de los niños del país. A este sector se le suman las mujeres en general. También en el interior del país se vive básicamente una mayor limitación de los derechos humanos.

En nuestro tiempo, una enorme masa de información se arroja a toda hora sobre la sociedad sin que ella la pueda absorber y utilizar convenientemente. Nuestra responsabilidad ética es responder al reto de poner los datos a trabajar para la causa de los derechos humanos. En definitiva, creemos en el poder de la información al servicio de los grupos limitados en sus derechos, ella se torna en un útil para bregar en favor de mejores condiciones de vida. Anhelamos que este informe contribuya a impulsar el trabajo de todos los que se sienten comprometidos en esa empresa.

1ra. Parte: Derechos civiles y Políticos



1. DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACION (por razones de sexo, raza, religión, opiniones políticas y otras)

La normativa uruguaya es respetuosa de este principio y tiene un reconocimiento constitucional dispuesto en el art. 8. Por este motivo, toda ley que establezca una discriminación ilegítima, basada en el sexo, raza, religión, opiniones políticas u otras, puede ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia (Art. 256 de la Constitución). Si se trata de decretos o reglamentos, pueden y deben ser objetos de anulación por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (art. 309 de la Constitución).

Más difíciles de controlar son las discriminaciones de hecho que no se fundan en norma alguna y cuya aplicación carece de razones generales. Ninguna sociedad está a salvo de estas discriminaciones y su control depende de la sensibilidad social o del arraigo de los valores que encarnan estas normas fundamentales. Cuando ello ocurre, es el propio control social el que garantiza la vigencia de las normas y que en caso de violaciones concretas se manifiesta en la denuncia de estas situaciones. Es así que existen situaciones discriminatorias sobre las que parece existir una suerte de acostumbramiento o falta de suficiente sensibilidad, a la vez que las prácticas discriminatorias se realizan muy sutilmente, lo que aumenta la dificultad para demostrarlas. En ese sentido, lo más frecuente es la discriminación laboral generalmente en el ámbito privado. Esta puede traducirse en la negativa a dar empleo, impedir el acceso a ciertos cargos considerados de mayor jerarquía o prestigio, menor remuneración por pertenecer al grupo discriminado, o directamente el despido. Los grupos generalmente afectados son las mujeres, los negros y los homosexuales. Se sostiene que a los miembros de la comunidad negra se les impide el acceso a ciertos bares y bailes y la afiliación a ciertos clubes sociales; esta situación es más frecuente en el Interior pero también ocurre en Montevideo.

Estos aspectos no han sido objeto de una investigación profunda y tampoco hemos recibido denuncias directas.

De todos modos, es importante señalar que durante este período el Parlamento, en una reafirmación de estos principios generales, sancionó una ley reglamentaria contra todo tipo de discriminaciones.

2. DERECHO A LA VIDA

En Uruguay ninguna persona puede ser privada legalmente de la vida. La prohibición de la pena de muerte tiene en nuestro ordenamiento jurídico una jerarquía constitucional. Además el Uruguay, en una actitud que tiene que destacarse, tuvo el honor de impulsar en el sistema interamericano (OEA) la iniciativa de celebrar un Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos por el cual se prohibe la pena de muerte.

El arraigo al valor de la vida se ha expresado también en las manifestaciones de repulsa en los casos en que se han producido muertes violentas en circunstancias públicas de notoriedad. Dicho ésto, se debe añadir que en algunas circunstancias señaladas en este mismo informe, se han producido muertes violentas en las que ha estado implicada la policía. Desde otra perspectiva, se debe tener presente que el inadecuado nivel de vida que soportan importantes sectores sociales (analizado en este informe en la sección correspondiente a los derechos económicos y sociales) provoca muertes que constituyen una real limitación del derecho a la vida.

3. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL. PRIVACION ARBITRARIA DE LA LIBERTAD. DETENCION PREVENTIVA.

El principal fenómeno atentatorio contra el derecho a la libertad personal producido en este año ha sido una práctica policial iniciada durante la Dictadura Militar, denominada razzia. Ella consiste en un procedimiento de detención de individuos o grupos de individuos de manera innominada producidos a cualquier hora del día, en cualquier lugar y contra cualquier persona o grupo de personas con el objetivo de prevenir actividades delictivas de diverso tipo y de encontrar delincuentes prófugos.

Las razzias se produjeron con mayor asiduidad en los lugares de concentración de jóvenes que fueron así el sector social más afectado por estos procedimientos. Las probabilidades de detención aumentaban si se trataba de varones jóvenes cuyo aspecto o actitud difería de la homogeneidad predominante. (*)

Estos operativos se llevaron a cabo bajo la órbita del Ministerio del Interior, dentro de la Dirección Nacional de Seguridad por intermedio de las seccionales policiales y con la colaboración en algunos casos de la Brigada de Narcóticos, Hurtos y Rapiñas y de Investigaciones.

El ex-ministro Antonio Marchesano y el Jefe de Policía de Montevideo, Leonel Luna, declararon que las razzias eran de dudosa legalidad pero por motivos prácticos y por sus resultados positivos debían ser mantenidas.

Un hecho trágico -la muerte de un detenido en la seccional 15a. y el posterior procesamiento del subcomisario de esa seccional policial- fueron los acontecimientos que precipitaron la suspensión provisoria de las razzias. Habían quedado atrás dos interpelaciones a sendos Ministros del Interior, declaraciones del Directorio del Colegio de Abogados y otras instituciones y un general estado de preocupación por un regreso a los medios violentos que la sociedad uruguaya rechaza.

Desde el punto de vista jurídico, la legalidad de la medida se sostuvo en el decreto No. 690 del año 1980. En él se establece que **"en los procedimientos administrativos de averiguaciones de delitos, en caso de negativa de eventuales implicados o testigos a concurrir voluntariamente a las dependencias policiales, la autoridad policial podrá disponer las medidas de conducción correlativas a la situacion planteada y mantener en aquéllas a las personas aludidas, siempre con la finalidad de obtener la información que fuese posible".**

En su art. 2 el decreto establece que la **"autoridad policial deberá dar cuenta de inmediato al juez competente y estar a lo que éste resuelva. Salvo disposición judicial expresa, la permanencia en los locales policiales de las personas indicadas, no podrá prolongarse por más de 24 horas".**

El Dr. Armando Tomasino, Ministro de la Suprema Corte de Justicia y Profesor de Derecho Procesal Penal en la Facultad de Derecho, afirmó en su trabajo "Pacto de San José y proceso penal uruguayo" (Montevideo, FCU. Colección JUS 38, pág. 62) que el decreto 690/80, en **"cuanto autoriza a la policía a detener en averiguaciones, sin orden judicial y hasta por 24 horas, es totalmente inconstitucional e ilegal, como lo sostiene la doctrina nacional. (...) Como decreto ilegal, no obliga ni siquiera a la propia administración, porque por encima de la subordinación jerárquica, está ubicada la obediencia a la Constitución y la Ley. Como bien se ha dicho, los decretos ilegales...*simplemente no se deben aplicar*. Es por ello que establecida nuestra adhesión al rechazo general de este decreto (que creemos debe ser derogado por el Poder Ejecutivo) no abundaremos más al respecto, porque el asunto ni lo requiere ni lo merece".**

La legalidad y constitucionalidad de este Decreto es cuestionada en razón de que contraviene expresamente lo dispuesto en los arts. 15, 16 y 17 de la Constitución que establecen las garantías para la libertad personal. **"Nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita de Juez competente"** establece el art. 15 y los siguientes regulan la intervención del Juez dentro de las 24 horas del arresto.

(*) Investigación del Instituto de Ciencias Sociales dirigida por Rafael Bayce. En conexión con ella, en 1988, se reunieron varias instituciones privadas: el Foro Juvenil, la revista Gas Subterráneo, IELSUR, SERPAJ, las que convirtieron la información recopilada en asesoramiento a los afectados.

En caso de prisión indebida se establece el recurso de habeas corpus mediante el cual se provoca la intervención judicial y se obliga a la autoridad aprehensora a que explique y justifique el motivo de la detención. También el Decreto desconoce lo dispuesto por los arts. 118, 119, 120, 121, 122, 123 y 124 del Código del Proceso Penal. En cuanto a las normas internacionales que regulan esta situación, en virtud de su ratificación por el Uruguay, hay que mencionar el art. 9 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el art. 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Las razzias fueron una práctica de desconocimiento de la libertad personal aplicadas a grupos; pero también las detenciones ilegales se practicaron contra individuos aislados. Un ejemplo notorio lo constituyó la detención de Guillermo Machado, que derivara en el procesamiento de un agente policial de la Seccional 15a. (Ver el caso en **Prohibición de torturas, tratos crueles, inhumanos y degradantes**).

El juez penal actuante en su resolución del 1.8.89, expresó que **"La ley Orgánica Policial impone al servicio policial no sólo una actividad represiva de**

Cuadro 1: La detencion en Razzias (*)

	Sí, personal	Sí, a familiar	Sí, ambos	No	No responde	TOTAL
ACTIVIDAD EN MOMENTO DE DETENCION						
Caminando	0	4	0	0	12	1
Conversando	41	34	61	1	11	10
Parado	5	13	0	0	0	3
Jugando	23	23	0	0	11	6
Act. gremiales	10	7	0	0	0	2
Otras actividades	2	1	0	0	0	0
No sabe, no responde	17	16	39	0	11	5
No corresponde	2	1	0	0	0	0
HORAS DE DETENCION						
Hasta 2 hs.	15	19	20	0	11	5
Entre 2 y 6 hs.	20	28	60	0	0	7
Entre 6 y 12 hs.	24	20	0	1	11	6
Entre 12 y 24 hs	25	21	19	0	11	6
No responde	3	4	0	0	0	1
SEDE DE DETENCION						
Seccional	65	67	80	1	0	17
Dependencia central	22	24	0	1	11	6
Ambas	0	1	20	0	0	0
No responde	5	7	0	1	11	2
TRATO RECIBIDO DURANTE LA DETENCION						
Correcto	40	58	80	1	11	14
Regular	25	18	210	1	0	5
Incorrecto	30	19	0	1	0	6
No responde	0	4	0	0	11	1
TOTAL	100	100	100	100	100	100

(*) "¿A Ud. personalmente o algún miembro de la familia lo han detenido en alguna Razzia?"

delitos, sino además, preventiva y de protección a los individuos, otorgándoles las garantías necesarias para el libre ejercicio de sus derechos". En sus declaraciones el agente "declaró que las directivas que en materia de detención por averiguación tienen las Secciones Policiales de Montevideo, se resumen en practicar la detención en aquellos casos en que no se da una explicación de porqué se está en determinado lugar, o de sus medios de vida, o por encontrarse en actitud sospechosa; procediéndose luego a solicitar (...) antecedentes y requisitorias, de no tener anotaciones, recuperar la libertad..." (fs. 122).

Y continúa el Magistrado, "Parece claro que estas directivas o instrucciones van bastante más lejos de los límites, no ya de lo que establece el Código del Proceso Penal, sino inclusive el cuestionado Decreto 690/80. En este sentido, la Sede desea ser claro y preciso. Esto no es responsabilidad de ... ni de ningún otro funcionario policial de similar jerarquía o inferior, porque es claro que no son éstos quienes diseñan la política en materia de represión y prevención de delitos, o más globalmente quienes delinean las pautas para la adecuada seguridad de la población. (...) Como dato ilustrativo, cabe señalar que hojeando la foja de servicios del indagado, se lee que el 16 de enero de 1979 registra un día de arresto por 'Falta de rendimiento en la realización de razzia efectuada en la jurisdicción de Inspección Primera Zona'. Entonces y sin perjuicio de sus ribetes jurídicos, como se ve ésta es una cuestión de orden político y por lo tanto debe dilucidarse en ese ámbito."

Los hechos señalados ponen de manifiesto que si bien la policía cumple normalmente con la disposición constitucional de pasar al detenido dentro de las 24 horas al juez, en dicho lapso, no existe posibilidad de control judicial. Es durante este período el de mayor riesgo respecto a la integridad física y moral de la persona, tal como se señaló al analizarse el sistema penal.

Finalmente, una reciente encuesta solicitada por el SERPAJ a las empresas Equipos Consultores Asociados e Interacción ha aportado una aproximación cuantitativa a la práctica de las razzias. Dentro del conjunto de la información reunida, se ha seleccionado, a los efectos de este informe, lo referente a la actividad que realizaban los afectados en el momento de la detención y su opinión respecto al trato recibido.

A partir de las respuestas de quienes vivieron la experiencia de la detención en razzias, directa o indirectamente, se puede afirmar que las actividades en el momento de la detención parecen ser variadas -con un leve predominio de la conversación y el juego-, sólo una minoría permanece recluída más de 24 horas y la sede de detención más frecuente es la seccional. Las opiniones respecto al trato se presentan divididas pues para un 14 por ciento el mismo fue correcto mientras para un 11 por ciento fue regular o decididamente incorrecto. Por otra parte, esta división coincide con la que se observa en las respuestas sobre el comportamiento policial en situaciones de detención no vinculadas a las razzias: frente a un 9 por ciento de los encuestados que afirma que el mismo fue correcto, se encuentra un 19 por ciento que lo califica de regular o incorrecto.

Cuadro 2: El trato policial de los detenidos (*)

FAMILIARES / AMIGOS / CONOCIDOS / DETENIDOS	
Si	30
No	68
No sabe, no responde	2
DETENCION DEL ENCUESTADO	
Si	10
No	87
No sabe, no responde	3
LUGAR DE DETENCION DEL ENCUESTADO	
Libertad	0
PuntaCarretas	0
Miguelete	1
Santiago Vázquez	0
Seccional	6
Dependencia central	12
No sabe, no responde	3
CALIFICACION DEL TRATO POLICIAL	
Correcto	9
Regular	7
Incorrecto	12
No sabe, no responde	3
TOTAL	100

(*) "Independientemente de situaciones vinculadas a las Razzias, ¿tiene familiares, amigos o conocidos que hayan sido detenidos en otra oportunidad?"

"¿Ud. personalmente ha estado detenido alguna vez?"

"Si, si dónde?"

"Ud. diría que en esos cassos el trato de la policía fue correcto, regular o incorrecto?"

4. PROHIBICION DE LA ESCLAVITUD, SERVIDUMBRE Y TRATA DE ESCLAVOS

Resulta más difícil el acceso a la información de hechos que puedan significar situaciones contrarias a esta prohibición pues, de producirse, ellos se desarrollan en ámbitos a los cuales no es fácil el acceso pues se caracterizan por su clandestinidad. Especialmente el campo de la prostitución y la trata de blancas es susceptible de que tengan lugar situaciones que atentan contra la dignidad humana; pero su consideración tiene que ser objeto de una investigación especial -que no se ha hecho- a los efectos de poder determinar la presencia y la entidad de estas situaciones.

5. PROHIBICION DE TORTURAS Y TRATOS CRUELES, INHUMANOS Y DEGRADANTES (muertes en prisión, violencia policial)

El criterio seguido en este informe ha sido registrar todas las comunicaciones que sobre el tema, tomaron estado público a través de la prensa. En la mayoría de las ocasiones de gravedad hubo una denuncia penal y, a veces, se nos comunicó directamente y solicitó asesoramiento. Se ha de advertir que la inclusión en el informe de cada uno de los casos, no pretende sustituir un fallo judicial, que en algunos casos aún se aguarda.

Torturas

El 25 de enero el dirigente del Movimiento 26 de Marzo, Fernando Vázquez, declaró que el joven Favio Lettieri, detenido días antes por la Prefectura Naval, habría sido sometido a plantones por más de 24 horas, no se le habría permitido dormir, recibió amenazas de recibir otros castigos y fue obligado a escuchar la grabación de presuntas torturas a una mujer. Vázquez responsabilizó de los hechos a un médico militar, dos comandantes de la Armada y al jefe de Inteligencia del Cuerpo de Granaderos. La denuncia fue negada por el ministro de Defensa Nacional. (La República, 25/1/89, p. 3).

El 1o. de febrero, un agente policial fue procesado en la ciudad de Maldonado por "abuso de funciones" a raíz de presuntos malos tratos aplicados contra un ciudadano argentino, detenido el 29 de enero. La Jefatura de Policía del departamento ordenó un sumario administrativo por el hecho. (El Día, 1/2/89 p. 7).

El 22 de marzo, Walter Alfonzo, detenido en la ciudad de Libertad en relación a un homicidio, y posteriormente liberado por orden judicial, denunció que fue golpeado en la Seccional 7a. y en la Dirección de Investigaciones de San José. Luego fue obligado a firmar un papel en que se reconocía autor del crimen. (El Día, 24/10/89 p. 12).

El 24 de agosto, cuatro funcionarios policiales de Las Piedras fueron procesados con prisión por haber sometido a malos tratos en dependencias de la seccional a un detenido que resultó ser menor de edad. A dependencias policiales fue conducido un joven de 17 años en averiguaciones por un hurto que, finalmente, se comprobó no había realizado. Allí, de acuerdo con la denuncia judicial que presentó, se pretendió obligarlo a confesar el ilícito y se le mantuvo detenido.

El 13 de setiembre, luego de un año, se denunció a través de la prensa el caso de un grupo de diez menores del departamento de Durazno que fueron sometidas a las más diversas vejaciones y torturas. Víctimas de una absoluta miseria, estuvieron implicadas con un ciudadano norteamericano procesado por violación, corrupción de menores y atentado violento al pudor. Las jovencitas (13 a 17 años) estuvieron varias veces detenidas en dependencias policiales. En aquel entonces habrían ocurrido hechos que recién ahora se divulgan. En el Juzgado de Segundo Turno, el expediente ficha 4110/89, refiere el tratamiento sufridos por las detenidas en la Jefatura de Policía de Durazno. La lista de cargos que consta en la propia denuncia incluye: lesiones, extorsión, secuestro, calumnia y simulación de delito, privación de libertad, abuso de autoridad con los detenidos, amenazas, violación, corrupción y atentado violento al pudor. (Mate Amargo, 13/9/89 p. 2).

El 6 de noviembre, Pablo Tognola, acusado de haber violado y dado muerte a un menor de 13 años cuyo cuerpo fuera encontrado con muestras de violencia en un tajamar de Estación Atlántida, afirmó haber prestado testimonio bajo tortura: **"...las primeras declaraciones en las que reconocía todos los cargos, fueron arrancadas a los golpes y por choques eléctricos. Y si no me creen, aquí tengo las marcas (las muestra). Para sacarme eso me pegaron con todo y me pusieron una especie de corona en la cabeza, que apenas podía ver porque me taparon los ojos con una ropa que yo mismo llevaba. Fue horrible, porque empezaba como una cosquilla en las orejas y luego parecía que me quedaba sin respirar. Tengo bien presente que para adelante me quedaban colgando como dos antenitas de cables..."** (La República, 6/11/89 p. 3).

El 7 de noviembre, el Ministro del Interior, Dr. Flavio Buscasso, desmintió las denuncias que involucraban a la Policía en presuntos malos tratos inferidos al procesado por el crimen del niño Hugo Gotta. Luego señaló que las confesiones fueron naturales en cuanto estaban también los elementos de prueba recogidos, al igual que sus declaraciones ante el juzgado. **"En consecuencia, no creo que tenga ningún asidero lo que se ha denunciado."** (El Día, 7/11/89 p. 18).

Muertes en Prisión

La muerte de una persona puede ocurrir en cualquier circunstancia, aún en una celda policial, y ello no significa que necesariamente haya existido un delito. Pero

cuando son reiterados los hechos de esa índole, se puede suponer alguna responsabilidad en los captores. Es verosímil que un detenido se suicide, pero hay que considerar que terribles circunstancias ha tenido que atravesar durante su detención, para llegar a una determinación como esa.

El 26 de febrero, Ruben Castelli, un joven de 19 años, que se encontraba detenido en la Jefatura de Policía de Paysandú, se ahorcó con una camisa sujetada a la bisagra de la puerta de su celda. (La República, 28/2/89 p. 17)

El día 25 de marzo se hace pública la muerte de Hilario Basquini, un menor de 17 años que se hallaba internado bajo severa vigilancia en la Comisaría de Menores de Montevideo. De acuerdo a El País, el joven era culpable de homicidio y había sido alojado en dicho establecimiento por haberse fugado en dos ocasiones y carecer el Instituto Nacional del Menor (INAME) de un centro con las condiciones de seguridad necesarias para su peligrosidad. El entonces presidente del INAME, Dr. Oscar Ravecca, declaró al diario que se había dispuesto un sumario administrativo para deslindar las responsabilidades que pudieran caber a sus funcionarios. Añadió que el menor había sido hospitalizado dos veces en los días inmediatamente anteriores a su muerte debido a que sufría **"cefaleas y problemas intestinales"**. Preguntado si la muerte podía haber sobrevenido por golpes, Ravecca dijo que las cefaleas podían ser provocadas por traumatismos. Señaló que a la fecha, se encontraban no más de diez menores **"depositados"** en Comisarías, por la causa antedicha. (El País, 31/3/89, p. 14).

El 24 de julio, luego de una semana de agonía, murió Delfor Guillermo Machado, un trabajador de 31 años que había sido detenido el domingo 16 en dependencias de la Comisaría 15A. Machado fue detenido en la tarde cuando se hallaba en compañía de su novia. Por la noche, cuando estaba a punto de ser liberado, hizo a su acompañante un comentario irónico acerca de sus pertenencias, por lo que permaneció confinado. La Policía, a través de un comunicado, señaló que el joven se había suicidado por ahorcamiento durante su detención. (La República, 25/7/89 p. 13).

El 2 de agosto, el subcomisario de la seccional 15a., Basilio Duarte fue a prisión por "privar de libertad" al joven Delfor Guillermo Machado. El juez actuante, Alfredo Gómez Tedeschi, desestimó la tipificación del fiscal que pedía también el delito de "abuso de funciones". (La República, 2/8/89 p. 1).

El 9 de agosto, muere un hombre que había sido detenido en la madrugada al salir de un bar. Jorge Inciarte Castells falleció según el comunicado de prensa de la Jefatura de Policía de Montevideo **"ahorcado con sus pantalones a los barrotes de hierro de una ventana"**. Según un testigo fue empujado a puntapiés, rodillazos y golpes de puño por un agente de la Seccional 1a., a quien se identificó, y otros dos policías de la misma repartición. La "muerte violenta", según consta en la autopsia, se produjo antes de las 3.45, hora en que los funcionarios policiales trasladaron al Hospital Maciel el cuerpo de la víctima. (La República, 12/8/89 p. 3).

Por último, agregamos a esta serie de hechos un caso en que la muerte de una persona no se produce en una dependencia policial, sino en el transcurso del procedimiento de su detención. El 11 de agosto, a las 21.30 horas perdió la vida Nestor Castillo, un hombre de 29 años, discapacitado mental, indigente y según sus vecinos, sin conducta agresiva. Había sido denunciado por un familiar por lo que agentes de la Seccional 13a. acudieron a su domicilio a detenerlo. En momentos en que se realizaba el procedimiento, estando Castillo reclinado contra su modesta vivienda, uno de los agentes actuantes hizo un disparo que lo fue a herir en una pierna. Vecinos del joven que presenciaron lo ocurrido, afirmaron al SERPAJ, que luego de ser herido, los agentes lo habían golpeado repetidas veces en la cabeza. El SERPAJ y IELSUR presentaron ante el Juzgado Penal de 6to. Turno, un relación de hechos firmada por el padre y un primo de la víctima. En ella, catorce testigos presenciales desmintieron la versión policial, negando que Castillo haya efectuado disparo alguno y que los únicos disparos provinieron de los policías. El juez actuante ordenó la reconstrucción del hecho y medidas de planimetría, luego dió pase al fiscal. Este ha solicitado que se citara a declarar a la madre de Castillo y la realización de un nuevo informe forense; medidas que los patrocinantes de los familiares de Castillo, entienden como dilatorias del fallo judicial. El que a fines de noviembre, aún no se ha producido.

Violencia Policial

El 3 y 4 de enero, mientras miembros de la Dirección de Aduana procedían a decomisar mercadería de contrabando a vendedores ambulantes ubicados en la avenida 18 de Julio, se denunció que efectivos de la Guardia de Coraceros encargados de apoyar la labor de los funcionarios aduaneros, agredieron empleando bastones y gases lacrimógenos a personas ajenas a los hechos y a periodistas que cubrían el operativo. (La República, 5/I/89, p. 14)

El 12 de enero, Olga Chiamarosti, jubilada de 62 años, denunció que a las 16 horas, al negarse a dejar de realizar ventas en las inmediaciones de la Caja de Jubilaciones, fue golpeada y encerrada en un calabozo que se encuentra dentro de la Caja de Jubilaciones. Allí volvió a ser golpeada y luego fue trasladada a la Seccional 3ra., de donde fue liberada a las 21 horas. Los golpes le habrían ocasionado hematomas y rotura de la ropa. (La República, 12/I/89, p. 13)

El 17 de febrero, varias personas denunciaron haber sido golpeadas y gaseadas por efectivos del Cuerpo de Coraceros en inmediaciones del Cilindro Municipal a la salida de un recital de música. La Jefatura de Policía de Montevideo informó que los incidentes comenzaron con una pedrea provocada por personas que pretendían ingresar al estadio, que se habían producido 130 detenciones,

12 policías habían sido lesionados y se habían dañado varios vehículos particulares. Varios testigos, entre ellos varios periodistas y dos actores de nacionalidad francesa, declararon que la represión había sido muy severa e indiscriminada contra las personas que procedían a desocupar el estadio al finalizar el concierto.

El 7 de agosto, dos agentes policiales fueron procesados y remitidos a la cárcel por agresión sexual contra dos varones de 13 y 14 años de edad. Los menores se hallaban "haciendo dedo" en la madrugada, cuando los policías se ofrecieron a conducirlos en su vehículo. El juez penal de 5o. Turno tipificó los delitos de violación en el grado de tentativa, ultraje público, atentado violento al pudor, privación de libertad y abuso de funciones a uno de los agentes. El otro agente fue remitido por el delito de omisión del funcionario policial en denunciar el delito. (La República, 8/8/89 p. 17).

Conclusiones

Contrariamente a lo que pudiera esperarse, la restauración del régimen constitucional no logró extirpar plenamente diversas formas de agresión a la integridad de las personas, que fueran moneda corriente en las dos décadas anteriores. En el correr de este año se produjeron varias denuncias de torturas, violencia policial ilegítima y varios casos de confusos fallecimientos de personas detenidas.

La modificación del comportamiento policial a las nuevas condiciones políticas de la sociedad uruguaya se ha revelado mucho más complejo de lo que se suponía. Ello se explica por la profundidad en que anteriormente había penetrado la desconsideración por la vida humana. Asimismo, SERPAJ, en ocasión del debate en torno a la Ley de Caducidad, señaló abundantemente que la ausencia de una severa sanción penal a desmanes similares cometidos en el pasado, seguramente alentaría su repetición.

Los propios implicados han hecho juicios relativizantes, rayanos en lo justificatorio, de los hechos que hacemos relación más abajo. En ocasión de la muerte de un detenido en una seccional policial, el subcomisario de la misma afirmó: **"en este caso el método de tortura no era necesario ya que no existían motivos"**. Con lo que reconocía implícitamente que había circunstancias que ameritaban la tortura. Otro ejemplo, de mayor gravedad por la jerarquía de quien emitió la opinión, fueron las declaraciones del en ese entonces Ministro del Interior, Sr. Francisco Forteza, quien luego del procesamiento de unos policías que agredieron sexualmente a dos menores, pretendió que las víctimas compartieran la responsabilidad de lo ocurrido, al decir que cuando él tenía la edad de los agredidos, los padres no dejaban que sus hijos estuvieran de madrugada en la vía pública. La conducta ilícita de algunos de sus miembros ha hecho que importantes sectores ciudadanos, perciban a la Policía, no como debe ser en una sociedad democrática, la protectora de sus derechos, sino como una institución poco confiable, sospechosa y, lo que puede ser muy grave, sustituible. Si se quiere evitar el despeñamiento en una nueva etapa en que la vida valga cada vez menos, urge reaccionar a tiempo contra el acostumbramiento ante estos hechos aberrantes.

6. DERECHO A UN TRIBUNAL COMPETENTE, INDEPENDIENTE E IMPARCIAL

La Constitución uruguaya y las normas legales sobre organización del Poder Judicial, de acuerdo con los principios generales admitidos por la comunidad internacional consagran la separación de poderes y la autonomía e independencia del Poder Judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional. De acuerdo al artículo 23 de la Constitución, el Poder Judicial es titular indirecto de la soberanía nacional y guardián de los derechos humanos. Este es el modelo normativo, sin embargo en los hechos existe una serie de obstáculos para la vigencia de esos principios, que se reseñan a continuación.

El Poder Judicial carece de una policía judicial, depende entonces, de la colaboración de las fuerzas de seguridad del Estado. Aunque la Ley Orgánica de la Judicatura establece la obligatoriedad de esa colaboracion o asistencia, la actividad que dichos organismos realicen en tal calidad, no queda sujeta a la jerarquía y control administrativo del juez que dicta la orden. Tampoco están previstas las normas que garanticen la efectiva colaboración y por tanto, el campo de independencia del juez en sus decisiones en el caso de que la autoridad requerida no acate la orden, salvo la disposición general del código penal que califica el delito de desacato. Esta limitación es más notoria en el interior del país, en virtud de la dependencia que tienen los jueces con relación a los medios que dispone la policía local. Se puede entonces concluir que la independencia del Poder Judicial presenta en los aspectos señalados, puntos sensibles o susceptibles de lesión.

Otro de los obstáculos a la independencia del Poder Judicial es la falta de autonomía financiera. Si bien esta autonomía está consagrada en la Constitución y en la ley orgánica de la Judicatura, la práctica política en la aprobación de los presupuestos obliga normalmente a los Ministros de la Suprema Corte a fundamentar ante el Parlamento el presupuesto proyectado.

La aprobación de un nuevo Código de Procedimiento aporta la oralidad en los procedimientos judiciales, abandonando la centenaria tradición de los juicios escritos que habían transformado a los procedimientos judiciales en trámites tortuosos, lentos e ineficaces. Se establece también la necesaria intervención del juez en las audiencias.

La Asociación de Magistrados y el Colegio de Abogados sostuvieron que había carencias de jueces suficientes, de locales adecuados y otra serie de dificultades de orden práctico que aconsejaba postergar la aplicación de la ley. Esto determinó que el Parlamento mediante ley

suspendiera la entrada en vigor de los nuevos procedimientos hasta noviembre del año en curso (en momentos en que este informe se hallaba en preparación).

Otras garantías necesarias para la independencia de los jueces se refieren al estatuto funcional del juez, la igualdad de oportunidades en la carrera, regulación de los traslados, derechos y fueros en materia de sanciones disciplinarias, etc.

Se observa la ausencia de una normativa que regule la situación funcional de los jueces dentro del organismo en el que ejercen sus funciones. No existe un estatuto funcional del juez, que haga efectiva la igualdad de oportunidades en la carrera, regule los traslados, los derechos y fueros en materia disciplinaria.

7. DERECHO A UN PROCESO JUSTO, GARANTIAS PROCESALES, PROCESO PENAL

El sistema penal presenta excesiva burocratización, produciéndose situaciones deshumanizantes en el funcionamiento y trato con los justiciables (detenidos, procesados y testigos), así como la carencia de mínimas garantías del derecho a la justicia que la globalidad del sistema ha hecho decaer, sin que el impulso aislado de algunos magistrados y abogados pueda alterar.

A tal respecto, son ilustrativos los resultados de una investigación (*) sobre el trámite y duración de los juicios ordinarios. Se comprobó que éstos duran un promedio de cuatro años, pero el 78 por ciento de los mismos no culminan en sentencias judiciales, sea por abandono de las partes o por arreglos extrajudiciales. Esto demuestra la poca credibilidad en el proceso judicial actual. Pero además, es una forma indirecta de restringir el acceso a los medios de justicia. Aunque también es la forma por la cual el sistema actual puede seguir funcionando, pues si esa enorme cantidad de expedientes continuaran su ciclo procesal, no podrían de ninguna manera ser atendidos razonablemente.

Otro aspecto que suele derivar en situaciones atentatorias contra el derecho al proceso justo es la distancia de actividades de investigación de la policía y el alejamiento que respecto a ellas tiene el juez. La falta de control jurisdiccional en la fase de investigación es una brecha sin solución al desconocimiento de los derechos elementales al trato humano a todas las personas detenidas. Si bien la policía cumple normalmente con la norma constitucional de pasar al detenido dentro de las 24 horas al juez, en dicho lapso no existe posibilidad de control judicial. La persona que sufre la detención ignora por lo general los motivos de la misma y le es imposible comunicarse con sus familiares o con su abogado. Es sometido a constantes interrogatorios muchas veces inconducentes para la averiguación de los hechos y realizados sin la presencia de abogado.

El caso Simón Riquelo

Una situación que ilustra la existencia de implicancias políticas para dilatar y obstruir un fallo judicial es el caso del niño Simón Riquelo, secuestrado en Buenos Aires por militares uruguayos en 1976, y desde entonces desaparecido. Sus padres se presentaron el 15 de junio de éste año ante el Juzgado Penal de 5to. Turno solicitando la realización de pruebas hematológicas para determinar la identidad de un niño, que presumen pudiera ser su hijo. El juez actuante citó a varios testigos presentados los que confirmaron los datos aportados, sin embargo, fue sorpresivamente trasladado. El fiscal propuso el envío del caso al Poder Ejecutivo para que éste decida si está comprendido dentro de la Ley de Caducidad. El juez dispone en principio de cuarenta y cinco, los que expiraron el 25 de octubre sin que hasta la fecha se conociera su pronunciamiento.

La suposición de que el caso pudiera estar comprendido dentro de la Ley de Caducidad fue rechazada por juristas y legisladores (entre los que se encuentra uno de los redactores de la mencionada ley). Todo indica que si este caso no tuviera las repercusiones políticas que tiene el fallo judicial no se habría dilatado.

8. TRATO A LOS PRESOS

En el artículo 26 de la Constitución de la República se declara: **"A nadie se le aplicará la pena de muerte. En ningún caso se permitirá que las cárceles sirvan para mortificar, y sí sólo para asegurar a los procesados y penados, persiguiendo su reeducación, la aptitud para el trabajo y la profilaxis del delito."** No obstante, en la actualidad, ese ideal está lejos de ser cumplido en los establecimientos carcelarios. La herencia dejada por más de una década de régimen militar, significó una agudización de los aspectos estrictamente punitivos del sistema penitenciario, que venía de antes, acorde con una ideología que centra su preocupación en el control social del encarcelado antes que en su rehabilitación humana. Un signo de ello lo constituye el hecho de que, desde 1971, la organización penitenciaria dependa del Ministerio del Interior, pese al compromiso oficial de insertarla en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura.

La Reforma Penitenciaria (1985-1988)

En 1985, coincidiendo con el impulso que significaba la restauración del régimen constitucional, se inició un proceso de reforma penitenciaria. A tales efectos fue creada una comisión integrada por representantes de los ministerios del Interior y de Educación y Cultura. El espíritu de lo proyectado por esa comisión fue elevar en lo posible los niveles de realización de los derechos

(*) Situación difundida en un avance de investigación sobre la independencia del Poder Judicial publicada en Búsqueda del 8/12/88.

humanos en el ambiente carcelario. Se partía de la intención de procurar organizar la convivencia en la prisión con el objeto de reducir el deterioro condicionante y atender a todas las carencias que en el plano social, mental y físico hacen del prisionero algo vulnerable al sistema penal. Se buscó reducir al mínimo posible la segregación de la cárcel, proponiéndose la reglamentación del diagnóstico, de la progresión, trabajo, visitas, salidas, garantizar una alimentación decorosa, la lectura, la correspondencia y las instancias grupales.

La reforma comenzó a funcionar definitivamente en setiembre de 1986, al inaugurarse el complejo carcelario de Santiago Vázquez. A lo abrupto de su inaguración (puesto que faltaban obras de acondicionamiento imprescindibles), se debe agregar que dicho complejo fue diseñado durante la dictadura militar conforme a modelos de institucionalización masiva que vulneran la dignidad del ser humano.

En noviembre de 1986, se produjo un violento y cruento motín en la vieja cárcel de Punta Carretas, aún no del todo aclarado. A consecuencia de ésto, los reclusos de dicho establecimiento fueron trasladados al Penal de Libertad, donde estuvieran confinados los presos políticos durante la dictadura. A partir de entonces, coexisten dos grandes cárceles masculinas con dos modelos penitenciarios totalmente distintos. Mientras que Libertad es una cárcel cerradamente militarizada, en la que se han producido varias muertes (se han explicado como suicidios o accidentes), en Santiago Vázquez, se procuraba mejorar la situación de los internos. Sin embargo, en ese establecimiento se producía una formidable resistencia a la reforma, operada desde el Ministerio de Interior, que hizo que se superpusieran y mezclaran dos modelos penitenciarios: uno vertical, custodial y el otro promotor de instancias horizontales, participativas, grupales, comunitarias.

Con el tiempo se hizo notoria la falta de apoyo político al progreso de la reforma penitenciaria. Esto llevó a que sus inspiradores y gestores renunciaran hacia mayo de 1988. Los civiles que permanecieron en la cárcel de Santiago Vázquez han procurado evitar, con gran esfuerzo personal, la caída total del proyecto.

El Reglamento Disciplinario del Penal de Libertad

La palabra "mortificación" que menciona el artículo 26 de la Constitución, no debe ser entendida en un puro sentido físico, sino socio-bio-psíquico. Desde esta perspectiva, la cárcel siempre mortifica; siendo así, su organización deberá orientarse hacia la disminución de los niveles de mortificación. La aplicación de un reglamento disciplinario en el ámbito penitenciario, revela las dificultades para evitar, caer en modalidades altamente mortificantes para los internos.

En el establecimiento de Libertad fue denunciado y se constató mediante las diligencias judiciales realizadas en el procedimiento de la acción de amparo, la aplicación de sanciones disciplinarias que atentan contra los derechos de los reclusos. La situación es más grave en la medida en que estas sanciones aumentan el castigo de personas que no están purgando una pena sino que, en su mayoría -en virtud de una grave deficiencia del proceso penal-, se trata de procesados sobre los cuales no ha recaído sentencia. El reglamento disciplinario del Penal de Libertad fue objeto de un recurso de amparo interpuesto por el Dr. R. Herbert de la Defensoría de Oficio.

Estas sanciones comprenden diversas medidas: encierro en calabozo o celda aislada; pérdida del derecho al recreo; pérdida del derecho a recibir visitas o paquetes; pérdida del derecho a la lectura; pérdida del derecho a ver TV, a escuchar radio, etc. Estas sanciones se aplican por períodos muy extensos. Si bien la ley 14470 que establece el régimen carcelario las limita a 90 días como máximo, estas sanciones se acumulan y pueden llegar a sumar varios meses en un régimen excesivamente severo, lo cual imprime un carácter aflictivo al castigo carcelario. Este régimen de acumulación es consecuencia del decreto reglamentario del año 1935 orientado en un modelo altamente represivo. La situación se agrava en la medida en que una inconducta o un acto de indisciplina es susceptible de descomponerse en una multiplicidad de acciones indisciplinarias, cada una de las cuales es sancionada por separado llevando el período de sanción a temporadas excesivas.

Las autoridades niegan que se aplique el aislamiento en celdas especiales de castigo, aunque sí reconocen que éste se sufre en la propia celda. También reconocen la existencia de un severo control de ingreso de artículos y de censura en la correspondencia. Existe, por ejemplo, una lista de artículos autorizados; la norma es la prohibición y no, como sería deseable, una lista de artículos cuyo ingreso esté prohibido.

El derecho a la visita de los familiares puede ser afectado por la sanción, al igual que la visita íntima conyugal, que fuera recientemente incorporada. Ambos derechos no deberían ser menoscabados por las sanciones, al igual que los derechos antes mencionados. Los reclusos tienen derecho a que sus objetos personales no sean retenidos so pretexto de una sanción; también tienen derecho a guardar la privacidad de su correspondencia, que no puede ser intervenida bajo pretexto de sanción o por razones de seguridad. Estas sanciones vulneran el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 7 de la Convención Americana, el artículo 5 incisos 1 y 3 de la misma convención y el artículo 26 de la Constitución.

Todas esas sanciones, además de menoscabar la seguridad jurídica, violan el principio de intrascendencia de las penas (artículo 5.3) en la medida que extienden el castigo al entorno familiar y vincular del interno y, con el aislamiento que es especialmente mortificante, se vulnera el principio de humanidad de las penas en la medida en que irracionalmente se aumenta el sufrimiento.

A raíz del recurso de amparo interpuesto por la Defensoría de Oficio, se formó dentro del Ministerio de Interior una comisión con el objeto de humanizar las cárceles.

9. PROTECCION JUDICIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los jueces son responsables por la más mínima transgresión a los derechos y garantías constitucionales de los individuos (art. 23 de la Constitución). Esta sección del informe enfoca el derecho a un recurso eficaz y el derecho a la reparación de los perjuicios.

Con relación a la tutela judicial de los derechos fundamentales, cabe destacar que el desarrollo jurisprudencial reciente fue coronado con la sanción de la ley de amparo en diciembre de 1988. Con esta ley se le da absoluta certeza al funcionamiento de este instituto y permite visualizar un nuevo espacio para el Poder Judicial, que puede así cumplir en la práctica con el objetivo consignado en la Constitución de guardián de los derechos humanos.

No se trata de la protección genérica que ofrece a los individuos el Poder Judicial en cumplimiento de su función jurisdiccional, de decir el derecho y otorgarle certeza a los derechos de las personas, sino de ciertos procedimientos que se cumplen ante la administración de justicia con la finalidad exclusiva de tutelar o proteger los derechos fundamentales. En la mayoría de los casos este objetivo se pretende lograr mediante un trámite breve y sumario, la protección inmediata de un derecho desconocido o avasallado y que requiere la pronta intervención del Juez para hacer dejar sin efecto el acto o hecho en cuestión.

En mayo de 1989, dos agrupaciones de pasivos dedujeron una acción de amparo contra el Estado, en su Ministerio de Economía y Finanzas y en su Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; y contra el Banco Hipotecario del Uruguay, por omisión en el cumplimiento de un plan de viviendas establecido por la ley 15.900, con destino a pasivos de bajos recursos.

En primera instancia el juez acogió la acción de amparo y estableció que dentro del plazo de 30 días el Ejecutivo debía dictar un decreto reglamentando lo dispuesto por la norma referida y además, comunicar a la sede dentro de las 24 horas de notificado, que había dispuesto el cumplimiento de lo ordenado.

En segunda instancia el Tribunal de Apelaciones revocó el fallo al considerar que no es posible por la vía de una acción de amparo, fijar un plazo para que la Administración despliegue su potestad reglamentaria. Consideró que si el Poder Ejecutivo no reglamenta una ley sancionada y promulgada, tal incumplimiento podrá dar lugar a la formación de un juicio político que se ventilará en el Parlamento, pero esa facultad no puede ser suplida a través de las decisiones de otros Poderes.

Aunque en el caso citado el Poder Judicial no sustituyó al Poder Ejecutivo en el dictado del decreto sino que se limitó a fijarle un plazo para hacerlo, el Tribunal de Apelaciones entendió que ello no correspondía. Pero a todo esto, y mientras se sustanciaba la segunda instancia, el Poder Ejecutivo dentro del plazo señalado por el Juez de Primera Instancia comunicó a la sede judicial que había tomado las providencias necesarias para dictar el decreto reglamentario pese a que no compartía los fundamentos de la resolución judicial. En cuanto al decreto, fue también dictado y publicado en el Diario Oficial antes de que recayera la sentencia revocatoria de segunda instancia. Por su parte el Banco Hipotecario recibió los fondos retenidos de los aportes jubilatorios y abrió una cuenta a nombre de los jubilados, en la cual acreditó en unidades reajustables las cantidades devengadas a partir de la sanción de la Ley.

Los aspectos señalados son logros definitivos que se obtuvieron por obra del recurso de amparo. Además la intervención judicial y la difusión de esta cuestión, produjo como consecuencia que todos estos aspectos se manejaran en un clima de transparencia y publicidad que benefician la gestión pública.

La sentencia de segunda instancia del Tribunal de Apelaciones asumió la tesis de la posibilidad de utilizar la acción de amparo para la protección de ciertos derechos humanos en los cuales no está en juego la libertad, sino otros derechos fundamentales que tienen un contenido económico o social.

También en el ámbito penal se ha utilizado la acción de amparo para la protección de los derechos fundamentales respecto a reclusos de los establecimientos penitenciarios. El primer antecedente en esta materia fue un recurso de amparo deducido a fines del año 1988 y cuyas diligencias no se pudieron cumplir porque mediaron demoras en los trámites judiciales. En este caso se aprovechó la anual visita de causas de la Suprema Corte de Justicia para solucionar la situación de las personas que se encontraban ubicadas en el cuarto piso. No obstante, se obtuvo la decisión judicial que aceptaba la legitimidad de abogados que no eran defensores para incitar la actividad de la justicia.

Este año se reitera una acción de amparo ahora dirigida contra la aplicación del reglamento orgánico administrativo del 27 de mayo de 1938 que regula la disciplina interna en los establecimientos carcelarios. En este caso fue la Defensoría de Oficio la que creyó conveniente denunciar el rigor de las sanciones disciplinarias contra los reclusos, en una acción de amparo radicada en un Juzgado Letrado de San José.

En esta oportunidad se obtuvo en primera instancia la suspensión de la aplicación del reglamento orgánico. También en segunda instancia el Tribunal de Apelaciones consideró que no era procedente una acción de amparo contra un acto reglamentario de carácter general, sin perjuicio de poner en duda la legalidad del citado decreto y mostrar su preocupación por el tratamiento que reciben los reclusos del Penal de Libertad.

La mayoría de los jueces afirmó que no se les presentó nunca a lo largo de su carrera un recurso de habeas corpus; según afirman algunos abogados, el

mismo no se utiliza porque puede llegar a perjudicar al defendido, ya que la policía siempre encuentra recursos para justificar la demora o la detención arbitraria de una persona y tomarse así sus 24 horas.

El Gobierno del Uruguay requirió una Opinión Consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la vigencia del habeas corpus en los casos de estados de emergencia-Medidas Prontas de Seguridad, que en el pasado diera lugar a ásperas discusiones.

La Corte por unanimidad señaló que deben considerarse como garantías no susceptibles de suspensión, el habeas corpus, el amparo o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces competentes destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no autoriza la propia Convención.

También admitió la competencia del Poder Judicial para ejercer el control de legalidad de las medidas adoptadas que afecten los derechos o libertades suspendidos, como por ejemplo, si una detención basada en la suspensión de las garantías de la libertad personal, se adecúa a los términos que el estado de excepción lo autoriza. Tampoco pueden apartarse de estos principios generales las medidas concretas que afecten los derechos o libertades suspendidos, como ocurriría si tales medidas violaran la legalidad excepcional de la emergencia, si fueran manifiestamente irracionales, innecesarias o desproporcionadas o si para adoptarlas se hubiera incurrido en desviación de poder. (*)

No obstante, el Poder Ejecutivo en el segundo informe que el Uruguay presentara al Comité de Derechos Humanos que controla el cumplimiento de las obligaciones de los Estados Parte en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, expresa: que el Poder Judicial en estas situaciones de emergencia puede juzgar la medida adoptada al solo efecto de controlar la regularidad jurídico formal de las mismas, esto es si se cumplieron las exigencias constitucionales tomadas por el Poder Ejecutivo, si fueron comunicadas dentro de las 24 horas al Poder Legislativo, etc. Pero la valoración de los hechos que conducen a privar de su libertad física a las personas, es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, que es el dueño de las mismas. (**)

Como puede apreciarse la posición del Gobierno del Uruguay restringe las competencias del Poder Judicial que según la Opinión de la Corte Interamericana de Derecho Humanos se mantienen inalterables.

En materia de normas internacionales de protección de los derechos humanos, no se utilizan con frecuencia por los magistrados para fundar sus resoluciones. Al respecto habría que mencionar como excepciones que confirman esta regla, los casos jurisprudenciales relativos a las acciones de amparo, especialmente los adoptados antes de la sanción de la ley nacional, en los cuales se hace una aplicación directa de las normas internacionales. Tampoco el Foro recurre a este cuerpo normativo quizás porque no existe una buena formación jurídica sobre estos temas o porque la normativa internacional sobre derechos humanos es reciente. Algunos magistrados indicaron que es el Foro el que no contribuye a elevar el nivel jurídico de la protección de las personas por el desconocimiento de los avances producidos en el derecho.

10. DERECHO DE ASILO

Por razones geográficas y geopolíticas los problemas de asilo político o refugio a los perseguidos por razones políticas o conexas, no se presentan en nuestro país con la intensidad que caracteriza a otras zonas del continente latinoamericano.

El Uruguay es parte de la Convención de Naciones Unidas sobre refugiados y también de su Protocolo de 1958. No obstante, carece de una ley interna que implemente las normas internacionales de modo que se les ofrezca a las personas que se encuentran en esas condiciones, el marco jurídico de seguridad que es común en todos los Estados parte en estos convenios. A esta omisión -de carácter legislativo y reglamentario- debe agregarse la precariedad en el funcionamiento de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en nuestro país, que carece de la autonomía necesaria -pues depende de la que funciona en Buenos Aires- lo cual coloca a los solicitantes del estatuto de refugiado en una situación de inseguridad.

Para paliar estas dificultades, algunas instituciones privadas (NGO) (ALDHU - SERPAJ - IELSUR - AMNISTIA - PAZ y BIEN) tienen un programa de emergencia para la asistencia a los latinoamericanos que en número reducido solicitan refugiarse en nuestro país.

11. DERECHO DE REUNION

No ha habido cuestionamiento ni denuncias sobre impedimento al ejercicio de este derecho, salvo una situación a la que nos referimos más adelante y que fue solucionada. El cabal respeto al derecho de reunión es sumamente importante si se tiene en cuenta que este informe cubre un período dentro del cual la convocatoria al cuerpo electoral fue reiterada al menos en tres oportunidades. Esto supuso el ejercicio continuo de este derecho por los partidos políticos en absoluta normalidad.

Hubo una situación planteada por una institución gremial que entendió que era objeto de una limitación ilegal cuando se le comunicó que no podría manifestar por determinadas zonas céntricas en atención al perjuicio que la misma podía ocasionar al derecho de circulación de terceros. Este problema fue resuelto.

(*) Opinión Consultiva 8-87 del 30 de enero de 1987. **El habeas corpus bajo suspensión de garantías.**

(**) Documento CCPR/C/28/ADD.10 del 4 de noviembre de 1988. Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Segundo Informe presentado por Uruguay, pag. 8 párrafo 40.

12. LIBERTAD DE ASOCIACION

El derecho a la libre asociación está consagrado en la Constitución de la República (art. 39) y, generalmente, respetado por las leyes que lo reglamentan. No obstante, se observan reales trabas que dificultan la formación de cooperativas.

Es un hecho conocido, difundido, no controvertido, notorio en consecuencia, que el cooperativismo es una de las herramientas más importantes con la que cuenta la comunidad para promover su desarrollo integral, político, económico, social y cultural.

Ello es así porque el cooperativismo es una forma de organización que por sus objetivos de servicio, sus estructuras democráticas y participativas y sus mecanismos de gestión colectiva tiene la aptitud de resolver problemas socio-económicos de la población, contribuir al desarrollo nacional y coadyuvar al logro del bienestar general, sobre bases más justas y solidarias.

Su intensa presencia en las actividades productivas, agropecuarias e industriales a través de las cooperativas de producción y agrarias, en la comercialización y financiamiento de bienes y servicios al consumo vía las cooperativas de consumo y de ahorro y crédito, y en la satisfacción de las necesidades y demandas habitacionales mediante las cooperativas de vivienda; es la manifestación más evidente y acabada del papel y la función que el cooperativismo cumple en la sociedad uruguaya y en la vida del país: unas seiscientas cooperativas atendiendo las necesidades vitales, esenciales de alrededor de seiscientos mil asociados y sus familias, avalan ese papel y esa función.

En un contexto de estas características resultaría razonable y hasta natural concluir que las cooperativas deberían formarse, constituirse y realizar sus actividades en un marco de amplia libertad y autonomía, y que el Estado debería apoyar y facilitar por todos los medios la creación y desenvolvimiento de aquéllas.

Las restricciones legales y la discrecionalidad estatal en materia de cooperativa, atentan contra los principios constitucionales y lesionan o condicionan el libre goce y ejercicio de derechos humanos fundamentales:

a) El derecho de asociación, de acuerdo al cual todas las personas tienen el derecho de asociarse, cualquiera sea el objeto que persigan, siempre que no constituya una asociación ilícita declarada por la ley, art. 39.

b) El derecho al trabajo, por el que los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su trabajo y propiedad, art. 7, así como dedicarse al trabajo, cultivo, industria, comercio, profesión o cualquier otra actividad lícita, salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes, art. 36; trabajo que está bajo la protección especial de la ley, debiendo la República procurar ofrecer la posibilidad a toda persona, especialmente a sus ciudadanos, de ganar sus sustento mediante el desarrollo de una actividad económica, art. 53.

c) El derecho a la vivienda, según el cual todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin, art. 46.

d) Los derechos de la personalidad humana, reconocidos en el art. 72, entre los cuales se pueden ubicar sin esfuerzo los derechos del consumidor, los derechos de toda persona humana a la protección y garantía de satisfacción de sus necesidades básicas, mediante el consumo de bienes y servicios destinados a ese fin.

Las exigencias, condicionamientos y controles establecidos en la legislación cooperativa y la propia experiencia de comprotamiento de la Administración en la aplicación de esa legislación, impiden o coartan el cumplimiento apropiado de los postulados constitucionales des en ese campo de la actividad humana, sin que hayan fundamentos de interés general para ello.

Un avance significativo en pro del desarrollo del cooperativismo nacional lo constituiría, por una parte, una nueva legislación que: a) suprimiera esas exigencias, condicionamientos y controles represivos, y permitiera la libre constitución y desenvolvimiento de las cooperativas, al igual que las entidades socio-económicas no cooperativas, y b) garantizara su franco, abierto y definido fomento por el Estado; y, por otra parte, una nueva actitud del Estado y de su aparato burocrático-administrativo, de amplia flexibilización y apoyo a la constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas en todos los sectores económicos y sociales de la comunidad.

Ello permitiría que alrededor de ochenta cooperativas en formación, de vivienda y de producción en especial, completaran su proceso de constitución, y que múltiples grupos precooperativos o informales pudieran encontrar rápidamente en el cooperativismo el espacio de reconocimiento y realización de sus derechos humanos esenciales.

Se perciben en estos momentos serias dificultades para el reconocimiento de la personalidad jurídica y la aprobación de los estatutos en las cooperativas de vivienda. Su trámite queda detenido en la Inspección General de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas. En cambio, en las otras cooperativas (Producción, Consumo, Ahorro y Crédito) no se detectan los mismos problemas.

Las gestiones de las cooperativas de vivienda (FUCVAM) están paralizadas. Desde 1976, es decir, desde hace 12 años, no se han otorgado nuevas personerías jurídicas. Las gestiones se inician ante el Banco Hipotecario quien al principio era quien hacía el reconocimiento de personería. Actualmente el Banco remite todas las solicitudes a la Inspección General de Hacienda y el trámite queda detenido allí. Esta situación alcanza a más de cien cooperativas de vivienda.

13. LIBERTAD DE OPINION Y EXPRESION (Derecho a la comunicación)

Este derecho aparece mencionado con distinta redacción y alcance en diversas declaraciones internacionales, siendo una de las áreas de los derechos humanos que mayor controversia ha suscitado en los últimos tiempos.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se establece que **"todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión"** (Art. 19). Como se ve, el artículo comprende diferentes dimensiones de lo que se ha denominado como "derecho a comunicarse" y que remite, no sólo al reconocimiento jurídico de este derecho entendido en su sentido tradicional (libertad de prensa, de editar y difundir información, y al mismo tiempo de que ésta llegue al receptor), sino también al sistema de medios de comunicación y a las posibilidades que le ofrece a la opinión pública de acceder a un flujo informativo pluralista y veraz.

Ley de Prensa

Uno de los hechos más importantes de 1989 en materia de comunicación ha sido la entrada en vigor de una nueva ley que protege la libertad de opinión y expresión. Esta consagra además el derecho del periodista al secreto profesional y reconoce el derecho de respuesta de toda persona lesionada en su honor o agraviada por los medios. Tal protección se adecua en términos iguales a los establecidos en la Convención Américana de Derechos Humanos.

En otros aspectos, la nueva ley deja sin efecto los rígidos controles estatales, con larga tradición legislativa en nuestro país, cuya vigencia había sido duramente criticada por quienes los consideraban como una forma de censura previa.

Cabe acotar que estos comentarios son necesariamente provisionales en atención a que esta ley fue sancionada cuando este informe estaba prácticamente elaborado.

Presiones sobre los Medios de Comunicación

Con la recuperación del gobierno democrático en 1985, Uruguay retornó a los niveles tradicionales de libertad de prensa, sin que se hayan constatado casos de violaciones sistemáticas a este derecho por parte del gobierno. Tanto los sectores oficialistas como opositores poseen medios de comunicación y a través de ellos difunden noticias y opiniones en un marco de razonable libertad.

No obstante, se registraron algunos hechos preocupantes en el período, sobre todo a través de presiones ejercidas desde altas esferas del gobierno sobre los medios de comunicación, para evitar que se difundieran ciertas informaciones que podían comprometer su actuación.

En el mes de febrero del corriente año, y a raíz de la difusión de un comunicado del grupo guerrillero que participó en el asalto al cuartel de La Tablada (en Argentina), varios medios de comunicación fueron citados por el Ministerio de Educación y Cultura, a los efectos de recibir la "preocupación" y "perplejidad" del gobierno ante dicha publicación. La propia ministra afirmó que la aparición de ese comunicado en el matutino La República estaba "violando las reglas esenciales de la información periodística" y "creando una situación que pueda llegar a ser difícil al gobierno". Este hecho constituyó una evidente presión por parte del Poder Ejecutivo, puesto que si efectivamente se entendía que se había violado la legislación vigente, debió recurrirse a la justicia competente y estarse a lo que ésta dictaminara, y no pretender pactar reglas de juego informativas coincidentes con el interés del gobierno en el manejo de este delicado tema. Este procedimiento no puede ser visto más que como un condicionamiento a la libertad de prensa.

En el mes de agosto, un periodista de CX 16 Radio Carve, fue "invitado" a presentarse ante el jefe y subjefe de Policía de Montevideo, luego de que aquél difundiera un comunicado suscrito por funcionarios policiales en reclamo de mejores medios de trabajo, un par de días después que cuatro agentes fueran asesinados en un enfrentamiento con delincuentes. Según el cronista, los jerarcas policiales le solicitaron que revelara la fuente de dicha información.

Limitaciones en la Televisión

En el mes de abril, con motivo de la campaña por el referendum a la Ley de Caducidad, los tres canales de televisión de Montevideo y la Red Televisora Color (vinculada a las mismas empresas y con alcance nacional) impidieron la difusión de un video donde Sara Méndez, madre del niño desaparecido Simón Riquelo, exhortaba a la ciudadanía pronunciarse por la derogación de la ley. Según trascendió, la medida alcanzó a otro aviso preparado por promotores de la ratificación de la ley, con testimonios de familiares de víctimas de los grupos guerrilleros que actuaron en el país a comienzo de los años '70.

El hecho fue calificado como "una limitación a la libertad de expresión" por el representante en Uruguay de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), Danilo Arbilla. La prueba de que el video no violaba la normativa vigente se tuvo cuando el texto del mismo fue difundido en varios periódicos sin que mereciera sanción alguna.

También en el marco de la campaña por la derogación de la mencionada ley, el gobierno obstaculizó la posibilidad de que la Comisión Nacional Pro-Referendum usufructuara la Cadena Nacional de Radio y Televisión, la que estaba dispuesta a pagar.

En todos estos casos resulta inadmisible que los empresarios de la televisión reserven para sí el derecho

de establecer presuntas violaciones a la ley. El Servicio Paz y Justicia ya había sido víctima de un procedimiento igualmente arbitrario, cuando en julio de 1986, en el marco de una campaña por los derechos humanos, los tres canales privados se negaron a difundir un aviso contratado.

El Estado, en su carácter de propietario de las ondas y garante del respeto de las libertades públicas, debería encontrar formas jurídicas adecuadas para que este tipo de cosas no sigan sucediendo.

Concesión de ondas de radio y T.V.

En general, el ámbito de los medios electrónicos es, por la naturaleza técnica de su funcionamiento (concesión de ondas por parte del Estado), un área particularmente sensible. Es evidente que el Estado, a lo largo de las últimas décadas, ha encarado las concesiones de ondas de radio y televisión con un criterio de favoritismo político que compromete seriamente el derecho de comunicación. Mientras en otros países de la región, donde el sistema de medios electrónicos también está básicamente en manos privadas, se han concedido ondas de radio y televisión a instituciones sociales y productivas, aplicando un elemental criterio de servicio público. El caso más flagrante de favoritismo político en esta materia se produjo en los últimos meses de la dictadura militar, cuando los jerarcas de gobierno repartieron ondas de Frecuencia Modulada (F.M.) entre personas adictas al régimen.

Para garantizar el acceso igualitario a la comunicación y alejar toda forma de discriminación, el Estado debería establecer una política de medios electrónicos que apunte a priorizar su sentido de servicio a la comunidad, en un marco de pluralismo político y social. Por otra parte, el contralor de dichos medios no puede seguir bajo la órbita del Ministerio de Defensa Nacional, sino que debe pasar a funcionar bajo la supervisión del Ministerio de Educación y Cultura o de algún organismo que a tales efectos se cree, lo que resultaría un cambio significativo en el concepto que el Estado maneja de la comunicación.

Represión a Periodistas

Durante 1989 se registraron hechos represivos por parte de efectivos policiales a cronistas y fotógrafos.

En el mes agosto, mientras tenía lugar el entierro de cuatro policías asesinados por delincuentes, siete fotógrafos fueron agredidos y amenazados por un grupo de policías, además de destruírseles el equipo fotográfico. Hechos similares han ocurrido con anterioridad en circunstancias en que efectivos policiales montaban operativos de seguridad.

Como conclusión, y en referencia a los hechos señalados, puede decirse que toda acción que tienda a escamotearle a la opinión pública cualquier clase de sucesos, está comprometiendo el derecho de cada individuo de recibir información, que desde distintas ópticas, coadyuven en la conformación de una opinión propia sobre la sociedad en que vive.

14. DERECHO A LA INVIOLABILIDAD DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR; AL HONOR Y LA BUENA FAMA. INVIOLABILIDAD DEL HOGAR Y LA CORRESPONDENCIA

Estos derechos están garantizados expresamente en nuestra Constitución en el art. 7. No existieron denuncias de violaciones flagrantes y sistemáticas.

El respeto al honor y la buena fama está también garantizado por legislación mencionada en el numeral anterior.

15. SUFRAGIO UNIVERSAL, LIBRE Y SECRETO

El derecho político al sufragio se ha ejercitado en completa normalidad durante este año, caracterizado por la asiduidad de las consultas electorales en diversos sectores. Partidos políticos, universitarios y gremios han concurrido pacíficamente al ejercicio de este derecho de acuerdo con las tradiciones democráticas del Uruguay.

Dos consultas nacionales al Cuerpo Electoral -plebiscito sobre la ley 15.848 y elecciones nacionales del 26 de noviembre- son los hechos sobresalientes que deben señalarse y que tienen que considerarse conjuntamente con la vigencia del derecho de reunión y la libertad de expresión al momento de hacer una evaluación global sobre la vigencia de nuestro orden jurídico.

Un solo comentario debe hacerse, en relación a la inexistencia del derecho al sufragio para aquellos ciudadanos residentes en el extranjero. Siendo el Uruguay, un país de emigración, no ha artículado -a diferencia de otros países con similares tendencias poblacionales- la forma para que sus ciudadanos que se hallan fuera de fronteras puedan acceder al sufragio.

16. IGUALDAD DE ACCESO A LA FUNCION PUBLICA

El empleo público viene siendo utilizado desde largo tiempo atrás como un medio de clientelismo político. No ha sido posible lograr por medio de una ley general que garantice la igualdad de oportunidades, el reconocimiento de un acceso igualitario a la función pública. La institución del concurso, si bien existe en algunas reparticiones estatales, no es una garantía universal en la administración pública.

17. DERECHO AL MATRIMONIO, PROMOCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA

Para la consideración de todos los aspectos vinculados a estos derechos es necesario manejar además de los aspectos normativos que tutelan estos derechos, las condiciones materiales que promueven el acceso al matrimonio y la protección de la familia en función de la indivisibilidad de los derechos.

2da. Parte: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

1. OCUPACION E INGRESO

Corresponde señalar que del conjunto de derechos laborales consagrados en los artículos 22 y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aquí se realiza un análisis de lo referente a la ocupación y a los ingresos. Asimismo, se aborda los niveles de pobreza y de insatifacción de necesidades básicas.

Los indicadores que aquí se estudian debe ser ubicados por lo menos, en el contexto de la profunda caída del Producto Bruto Interno (PBI) producida a principios de los '80. La recuperación habida en 1986 y 1987 se movió aún dentro de la reocupación de capacidad ociosa. No obstante, al haber crecido en esos años, la demanda interna más aceleradamente que la producción, el gobierno procurando contener el balance de pagos y los equilibrios internos, que son objetivos básicos de su política económica, recurrió a una estrategia de enfriamiento de la demanda interna.

Las medidas adoptadas con ese fin condujeron a un enlentecimiento del ritmo de crecimiento y a un congelamiento de la participación de los trabajadores y sus familias en el ingreso nacional. También, ese menor dinamismo impidió básicamente el abatimiento de los niveles de desocupación. La recuperación del salario real iniciada en los dos primeros años de gobierno democrático, se encuentra detenida. Y lo mismo cabe decir de la distribución del ingreso.

Empleo

La **tasa de actividad** total (coeficiente entre la Población Económicamente Activa -PEA- y la población de 14 años o más) muestra una evolución creciente. Esta

evolución se registra en el sector femenino, mientras que el sector masculino acusa una tendencia descendente desde 1987, presumiblemente como consecuencia de la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Para el Interior, la tendencia creciente parecería deducirse de las tres tasas (actividad, empleo y desempleo).

La **tasa de empleo** total (coeficiente entre el número de ocupados y la población de 14 años o más) para Montevideo, experimentó un descenso en 1988 con respecto a 1987, para recuperarse durante 1989. Si bien el proceso se dio en ambos sexos, en valores relativos ha sido la tasa de empleo femenina la que más ha crecido. Para el Interior, tanto la total como las de ambos sexos experimentaron un crecimiento continuo y, también aquí, en valores relativos, ha sido la femenina la que más creció.

Al mismo tiempo, la **tasa de desempleo** (número de desocupados sobre la PEA) ha experimentado una tendencia general descendente, tanto la total como por sexos, en Montevideo y el Interior. El mayor descenso lo experimentó la femenina en Montevideo, mientras que para las capitales del Interior ha sido la masculina la que más disminuyó.

Desempleo

Según datos de la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC), en el segundo semestre de 1988 el 20 por ciento de la PEA estaba desempleada o con empleo insuficiente (18.3 en Montevideo y 21.5 en el Interior).

El **pluriempleo**, por otra parte, continúa siendo un fenómeno social extendido. Según datos correspondientes al primer trimestre de 1989, en Montevideo el 13 por ciento de la PEA tiene dos o más empleos, mientras que en el Interior, en el segundo semestre del presente año, es el 9 por ciento de la PEA que tiene dos o más empleos.

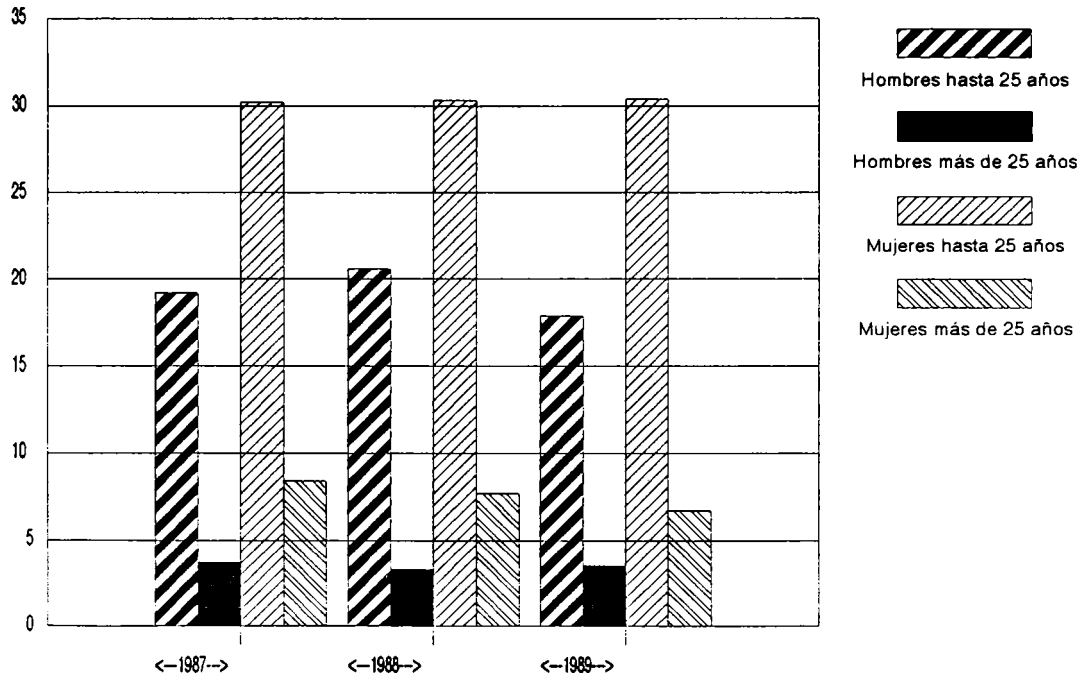
En cuanto al **subempleo**, éste sigue siendo un fenómeno de gran importancia. En el segundo semestre de 1988 alcanzaba al 11.7 por ciento de la población económicamente activa, el 9.6 en Montevideo y el 13.5 en el Interior.

En suma, a nivel nacional, tanto por el fenómeno del subempleo como por el del desempleo propiamente dicho, un 20 por ciento de la población económicamente activa tiene problemas de empleo.

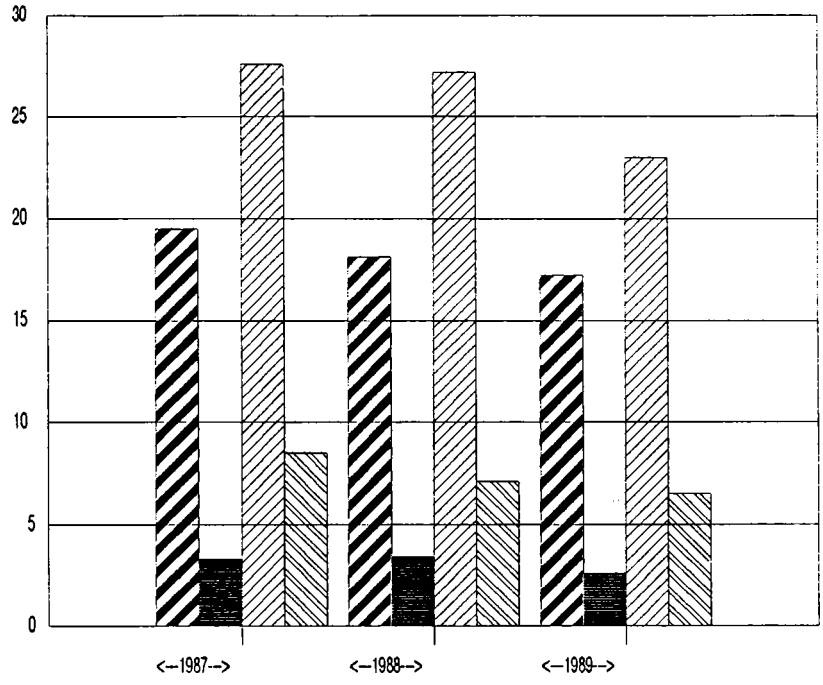
Salario

El salario real ha experimentado un deterioro pronunciado en los últimos 30 años. En 1988, el salario real era un 45.6 por ciento del de 1957 y un 56.26 por ciento del de 1970, registrándose la caída mayor en 1984. Tomando como base 100 el salario real de 1957, el mismo ha aumentado del 35.2 (en 1984) al 45.1 (en 1989), registrándose un leve descenso con respecto a 1988 (45.6 por ciento). No obstante este incremento, el salario real sigue estando muy por debajo de los correspondientes a las décadas del '50, '60 y '70, comprome-

GRAFICA No. 1: Desempleo (Montevideo)



GRAFICA No. 2: Desempleo (Capitales del interior)



tiendo seriamente el derecho de miles de familias uruguayas a disfrutar de un nivel de vida adecuado.

Distribución del ingreso

En los últimos cuatro años, la distribución de ingresos familiares ha tenido una evolución distinta en las capitales del Interior en comparación con la observada en Montevideo. (FUENTE: CEPAL, en base a datos de la Encuesta de Hogares de la DGEC)

En las primeras ha existido una muy leve mejoría en la participación de cada sector en el ingreso total. Mientras que para el segundo semestre de 1984 los tres deciles de más altos ingresos captaban el 58.8 por ciento del total de ingresos, para el segundo semestre de 1988 los mismos captaban el 55.8, al tiempo que los tres deciles de menores ingresos pasaban del 10.5 al 12 por ciento en igual período.

En Montevideo, la distribución fue más regresiva. Para los sectores de altos ingresos su participación en el total aumentó de 57.8 a 58.8 por ciento, mientras que los sectores de menores ingresos aumentaron su participación en la captación del ingreso total, pasando del 10.8 en el segundo semestre de 1984 al 11.2 en el segundo semestre de 1988. En conclusión, fueron las capas medias las que más sintieron esta recomposición.

Comparando el segundo semestre de 1987 con igual período de 1988, las diferencias son muy leves.

Pobreza

Los datos más nuevos de los que se dispone son del primer semestre de 1988, donde se observaba una leve mejoría con respecto al año anterior. Según la DGEC, el 12 por ciento de los hogares uruguayos se encontraban por debajo de la línea de pobreza en el primer semestre de 1988, contra un 20 por ciento en 1987 y un 29 por ciento en 1985, en iguales períodos.

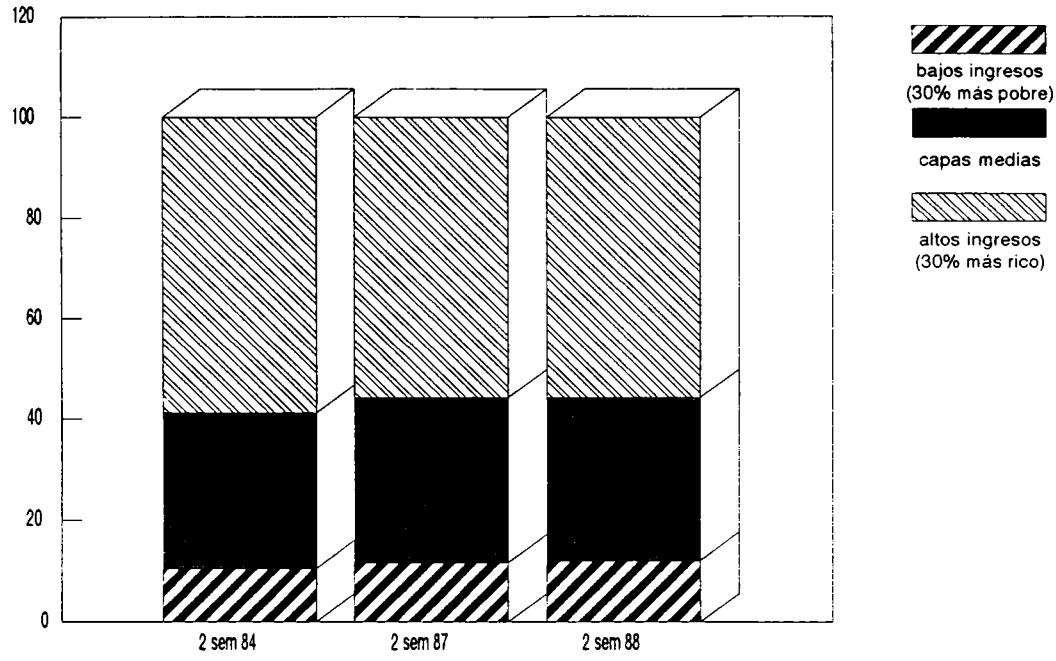
Necesidades básicas insatisfechas

El 22.1 de los hogares no tiene satisfechas sus necesidades básicas (FUENTE: DGEC, Las necesidades básicas en el Uruguay).

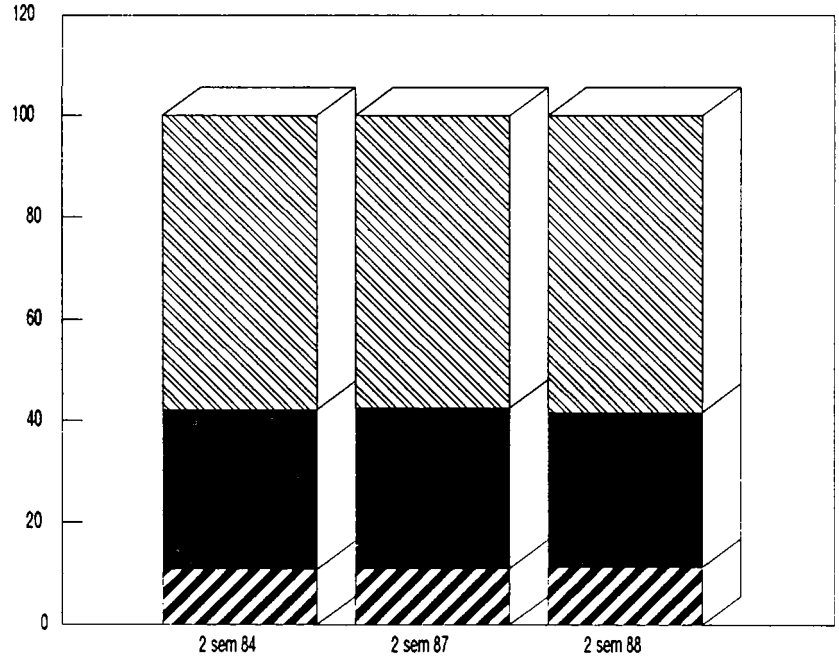
Analizando los departamentos del Interior, se encuentra que el promedio de hogares en esas condiciones llega al 28.5 por ciento, siendo los que están en peores condiciones los departamentos de Artigas (40.4), Cerro Largo (39.8), Rivera (39.7) y Tacuarembó (37.4). En Montevideo, la cifra es de 14.6 por ciento.

Si se discrimina entre los distintos estratos de asentamientos surge que, mientras el promedio de hogares con necesidades básicas insatisfechas es en el Interior del 23.4 por ciento, esta cifra baja a un 17.7 en las localidades de más de 15.000 habitantes, mientras que en las de entre 15.000 y 2.000 sube al 24.8 por ciento, en las de menos de 2.000 es de un 36.5 y en el área rural llega a un 40.8 por ciento de promedio.

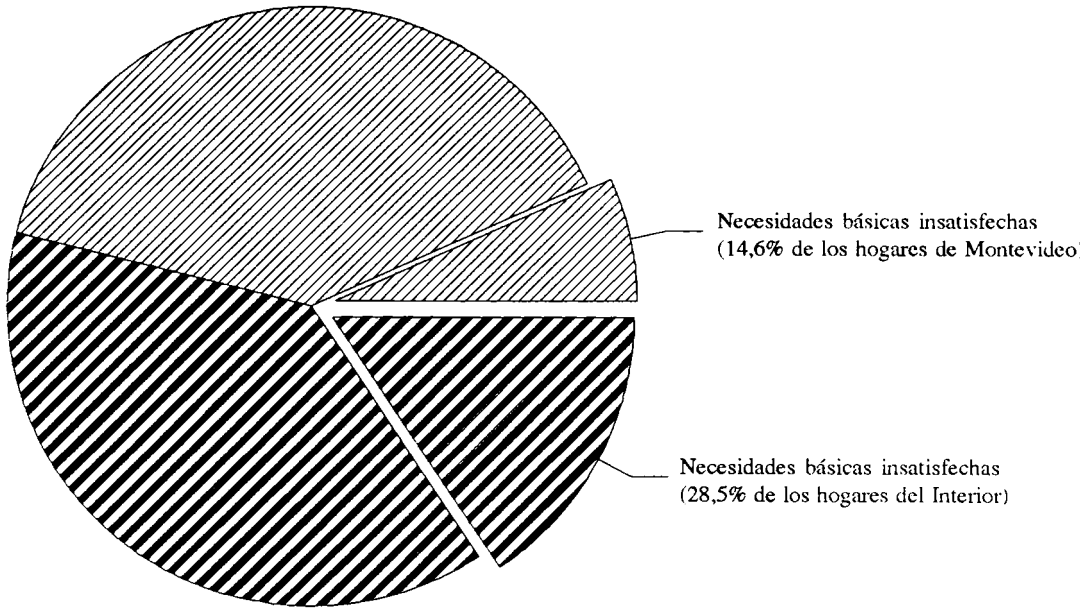
GRAFICA No. 3: Distribución del ingreso. (Capitales departamentales)



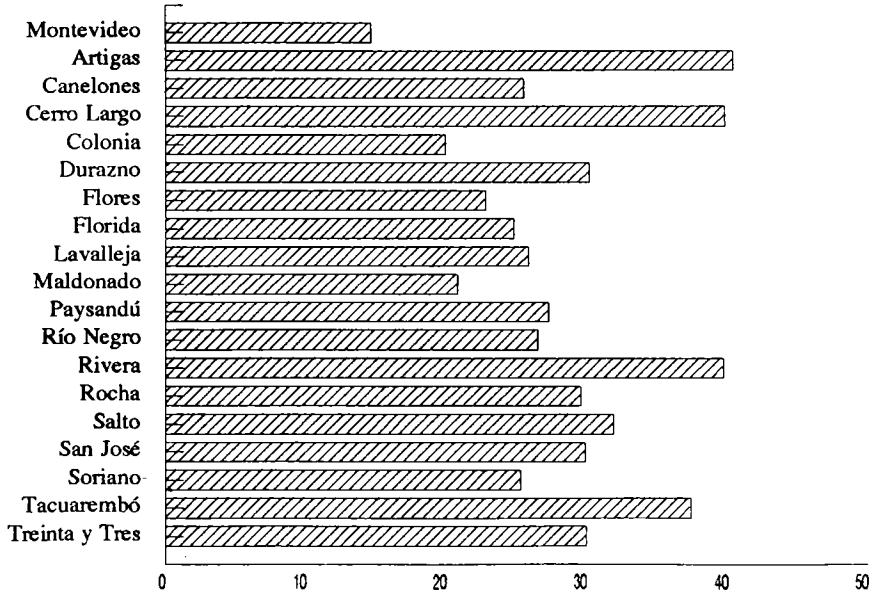
GRAFICA No. 4: Distribución del ingreso. (Montevideo)



GRAFICA No. 5: Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas.



GRAFICA No. 6: Porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas.



2. DERECHO COLECTIVO DE TRABAJO. (Sindicalización, negociación colectiva, huelga).

Existen tres pilares en los que se afirma el derecho colectivo del trabajo: la sindicalización (los obreros organizados colectivamente, asociados para la defensa de sus derechos), el convenio colectivo (la negociación, a través de los sindicatos, de las condiciones de trabajo con los empleadores) y la huelga (la paralización del trabajo como medida gremial para obtener reivindicaciones).

Desde el punto de vista de los derechos humanos, aparecen entonces el derecho a asociarse para constituir sindicatos, el derecho a negociar colectivamente, a tener instancias donde se pueda celebrar un convenio colectivo y, por último, el derecho de recurrir a la huelga.

En materia de derecho colectivo de trabajo, como en tantas otras relativas a los derechos humanos, la protección internacional resulta relevante, y se instrumenta a través de los convenios internacionales provenientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

En nuestro país existen pocas normas, algunas de rango constitucional, con una clara tendencia al abstencionismo estatal. En materia del derecho de sindicación, la norma constitucional es claramente protectora, al establecer que **"la ley promoverá la formación de sindicatos gremiales acordándose franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica"** (art. 57).

Pese a esta norma, en nuestro país no existe una ley sobre sindicatos y, lo que resulta significativo, las partes no desean una ley (salvo en el tema de fuero sindical) por el temor de que ésta pueda tener un sentido restrictivo, pese al mandato constitucional.

Se reconoce entonces el contenido de la libertad sindical en los términos del Convenio Internacional de Trabajo (CIT), No. 87 (referido a la libertad sindical individual, a la libertad de constituir sindicatos y la facultad de autodisolución, entre otros asuntos).

En lo que tiene que ver con la negociación colectiva, el pilar más importante del marco de relaciones laborales en el país, la legislación es más escasa y dispersa, si bien aparece consagrado en diversas leyes que tienen alcances más restringidos de los que en la práctica se les da. No obstante, la ausencia de un marco normativo adecuado no ha impedido un desarrollo significativo de la negociación colectiva.

A nivel de la OIT existe un convenio internacional sobre el fomento de la ley de negociación colectiva, que recién ha sido ratificado por Uruguay este año con la Ley 16.039 del 3/5/89, que ratifica, entre otros, el CIT No. 154.

Finalmente, en materia de huelga, el derecho es reconocido constitucionalmente desde 1934, al establecerse en el art. 57 de la Carta Magna aprobada ese año: **"Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esa base se reglamentará su ejercicio y su efectividad"**. La propia Constitución consagra luego algún tipo de limitación en materia de servicios públicos estableciendo que **"la ley podrá disponer (...) los medios y procedimientos que puede emplear la autoridad pública para mantener la continuidad de los servicios"** (art. 65).

También en esta materia pesa una fuerte presión de las partes, tendiente a evitar una intervención estatal en la reglamentación de este derecho.

Visto este cuadro general, corresponde abocarse a considerar cómo han sido respetados estos derechos.

Debe recordarse que una de las primeras leyes del período democrático anuló las normas que sobre sindicalización, negociación colectiva y huelga había dictado el régimen militar, retornándose a la autonomía de las partes, dentro del marco constitucional protector.

En materia de sindicalización, resulta difícil reseñar el campo de violaciones, pero existen elementos para afirmar que éstas ocurren principalmente con el intento de formar sindicatos en empresas pequeñas. Por lo demás, los actos persecutorios generalmente quedan disimulados como despidos por razones de mejor servicio, reducción de personal o traslados por razones funcionales, que afectan a dirigentes y militantes sindicales.

En lo que tiene que ver con la negociación colectiva, debe señalarse que el mecanismo de fijación de salarios no se ajusta al previsto en la ley original de consejo de salarios, ni deriva de un régimen amplio de negociación colectiva. El hecho más relevante de este período fue la ratificación por parte de Uruguay de la CIT No. 154 sobre fomento de la negociación colectiva, a la que se hacía referencia líneas arriba.

Finalmente, sobre el derecho de huelga, surgen distintos aspectos.

En primer término, el tema de las ocupaciones de locales por parte de los huelguistas y la aplicación de un decreto muy antiguo para desocupar, que ha originado problemas. A esto debe agregarse la reciente ley que consagra el recurso de amparo -a la que recurren los empleadores-, que permitió limitar el derecho de huelga por una vía incidental.

Pero sin duda que en esta materia, el punto principal es la actuación del gobierno con respecto a los decretos de "servicios esenciales", dando ese carácter a actividades que naturalmente, y en la jurisprudencia de la OIT, no la tienen, en lo que puede significar una restricción seria al derecho de huelga.

3. SALUD

Entre los treinta artículos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se encuentran el derecho a la seguridad social y a la salud, que se expresa en el artículo 25:

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servi-

cios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

Puede afirmarse en consecuencia que la salud es un derecho inalienable y su protección efectiva compromete la responsabilidad del Estado, de la comunidad y de los individuos.

Cobertura de atención médica

Si bien las desiguales "oportunidades de salud" derivan de "oportunidades de vidas desiguales", es necesario también tener en cuenta que la situación de desventaja también se da en el acceso a servicios de atención médica y en la calidad de atención que esos servicios ofrecen. De más está señalar que lo orientación eminentemente curativa está presente en todas las instituciones de atención médica, sean ellas públicas o privadas, pero la escasez de medios de las instituciones públicas destinadas a los sectores más carenciados que necesitarían más recursos para que la atención fuera equitativa, es cada día una realidad más alarmante.

Según datos de la Encuesta Familiar de Salud (EFS) del año 1982, un 20 por ciento de la población carecía de cobertura de atención médica. De ese porcentaje, un 14 por ciento correspondía a Montevideo y un 25 por ciento a los otros departamentos. De ese 20 por ciento, un 8 por ciento pertenece al sector de ingresos altos y un 12 por ciento al sector de menores ingreoso. Esto significa que 360.000 personas de muy bajos ingresos no son cubiertas por estos servicios. Estas personas viven en el cinturón de las ciudades y en áreas rurales por lo cual, a las dificultades de acceso económico, se agregan dificultades culturales, geográficas y de transporte.

Desde el punto de vista institucional la asistencia por sectores es de 44.5 por ciento el sector mutual, 35.5 por ciento el sector público y 20 por ciento sin asistencia declarada.

Del 35.5 por ciento de la población total que cubre el sector público, el Ministerio de Salud Pública (MSP) es el principal prestatario, brindando atención a un 25 por ciento de la población, seguramente los sectores más carenciados, con recursos insuficientes y una infraestructura inadecuada. En el interior, la mayor demanda la cubre el MSP, mientras que en Montevideo lo hacen las Instituciones de Asistencia Médica Cooperativizada (IAMC).

Seguramente estos porcentajes se han modificado pues entre los años 1983-1986 se señala una baja de 33.000 afiliados a las IAMC en Montevideo. Si se analiza la cobertura institucional por grupos de edades se observa un menor porcentaje de niños y ancianos cubiertos por las IAMC. Esto se explica por la seguridad social que incluye las prestaciones de atención médica a los trabajadores. Pero justamente en los extremos de la vida, que son grupos de más riesgo, las personas deben asistirse en dependencias del MSP.

Debe registrarse como importante el aumento del gasto en DISSE, programa perteneciente a la Seguridad Social, que paga los seguros de enfermedad y las cuotas de afiliación de los trabajadores a las IAMC. El gasto en DISSE se multiplicó por 4.5 desde 1973, correspondiendo sin duda a una ampliación de cobertura y al pago de las cuotas de mutualistas.

En 1987 (a partir de la Rendición de Cuentas) se creó la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), como un organismo desconcentrado, dependiente del MSP, con el cometido de administrar los servicios propios del MSP y coordinar con los demás servicios médicos de la administración pública.

También fueron creados los cargos de "médico de familia", con el objetivo de transformar el modelo de atención asistencialista en un modelo que enfatice la prevención, cuya instrumentación recién este año ha comenzado a desarrollarse.

Mortalidad general

La mortalidad general expresa el número de fallecidos por mil habitantes. Este índice se ha mantenido estacionario en el Uruguay desde 1940 a la fecha.

Los adelantos en métodos de diagnóstico y tratamiento no han logrado descender estas cifras, seguramente por causar impacto a nivel individual más que social, y porque la accesibilidad de servicios y las condiciones de vida de la población se mantienen sin cambios significativos. Es importante tener en cuenta que luego de la década de los 50 aparecen los antibióticos para el tratamiento de las enfermedades infecciosas, la diálisis renal, la cirugía cardíaca, etcétera, que han logrado prolongar la vida de los enfermos crónicos pero no han tenido un impacto social que se exprese en un descenso de la mortalidad general del país. Si se compara nuestro índice de mortalidad (9.7 por mil habitantes para el año 1987) con países como Costa Rica y Cuba que tienen una mortalidad de 4.6 y 5.5 por mil habitantes, respectivamente, concluimos que nuestras cifras son aún elevadas. De acuerdo a la EFS realizada por el MSP en 1982, la mortalidad declarada es mayor en los sectores de menores ingresos económicos, siendo la hospitalización previa a la muerte también menor en dicho sector. En cuanto a las causas de mortalidad general son por su orden: enfermedades cardiovasculares, 40.2 por ciento; tumores malignos, 22.6 por ciento; accidentes, 4.1 por ciento; síntomas y estados morbosos mal definidos, 6.7 por ciento.

Este perfil se mantiene constante desde hace dos décadas. Según estudios de OPS/OMS y trabajos de Dicancro-Sarue existe en el Uruguay un 20 por ciento de muertes evitables por enfermedades cardiovasculares y

un 15 por ciento por tumores, y que las cifras de mortalidad elevadas no se justifican por la población envejecida ni por la sobrevida conquistada.

Con respecto a la mortalidad materna, en 1988 fue de 2.6 por ciento, mientras que en 1987 era de 3.8 por ciento.

Puede observarse un descenso de cfras más marcado en la mortalidad materno infantil, mientras permanece incamiada la mortalidad del adulto.

Mortalidad Infantil

De los indicadores negativos de salud, es decir, aquéllos que se refieren a la mortalidad y a la morbilidad, se destacan los vinculados a la población de menores de un año, por ser un grupo de edad muy lábil a las condiciones adversas del medio, en el que hacen impacto los problemas sociales, psicológicos y biológicos, no sólo de la madre sino también de todo el núcleo familiar.

En el Uruguay la mortalidad de los niños menores de un año pasó de 23.8 por mil nacidos vivos en 1987 a 20.9 por mil nacidos vivos en 1988. No obstante, este descenso no refleja necesariamente mejoras en la calidad de vida sino que puede deberse a adelantos técnicos o tecnológicos en la asistencia.

Estas cifras se diferencian de acuerdo al lugar de ocurrencia. La mortalidad neonatal tardía (de niños hasta los 28 días de vida) para los que concurren a establecimientos del MSP es de 33.2 por mil nacidos vivos, mientras que para las IAMC y Sanatorios Privados es de 15.0 por mil nacidos vivos.

La mortalidad neonatal precoz (entre los primeros siete días de vida) es de 16.1 por mil para los establecimientos del MSP y 7 por mil para el resto.

La mortalidad fetal (a partir del sexto mes de embarazo) es de 17.1 por mil para partos asistidos en el MSP y 8 por mil para los partos asistidos en el resto de las instituciones.

Recuadro Nº 1: Programas existentes a nivel del M.S.P.

Programa Materno Infantil. Desarrolla la normatización de actividades de atención médica necesarias para el control de la madre y el niño durante el primer año de vida. Realiza actividades de educación del personal que actúa en dependencias del MSP. Realiza actividades de educación para la salud a nivel de población usuaria del MSP poco participativa, basada casi exclusivamente en información escrita y orientación individual frente a demanda de servicios.

Programa de prevención de enfermedad diarreica aguda. Complementa el Programa materno infantil. Comprende el programa de complementación alimentaria y rehidratación oral y el programa de prevención de las enfermedades respiratorias agudas.

Programa Aduana. Promueve la captación del recién nacido. En 1988 se comenzó el programa de adolescentes, realizándose una jornada informativa de riesgos, no comenzando aún actividades concretas.

Programa de salud buco-dental, también exclusivamente normativo.

Programa de salud mental, realizado con la participación de diversos representantes de organizaciones de técnicos, parcialmente desarrollado. Existiendo hasta el momento actual la creación de cargos técnicos para aumentar la cobertura asistencial en hospitales de todo el país.

Programa de enfermedades crónicas, realizó un relevamiento de la incidencia en la población adulta, con la muestra de población seleccionada para la Encuesta Familiar de Salud (1982). No se han desarrollado actividades de promoción y prevención.

Programa de control de tabaquismo. Fundamentalmente educativo, integrado a los programas de educación formal.

Programa de control de accidentes. En elaboración una ley de tránsito y prevención de accidentes.

Programa nacional de lucha ETS/SIDA. Realiza actividades de formación de recursos y educación en grupos de riesgo.

Programa ampliado de inmunizaciones (PAI)

Programa de Chagas y control de vectores

Conclusiones

La vigencia de libertades individuales y de asociación en el Uruguay ha permitido desarrollar trabajos ya incipientes al final de la dictadura por parte de diversas organizaciones sociales. A pesar de ser una experiencia que se desarrolla sólo en algunos barrios, tiende a una promoción de los cuidados de la salud, fomenta el desarrollo de relaciones más horizontales entre los usuarios de los servicios de salud y los prestatarios, tomando la educación para la salud una jerarquía especial, permitiendo y fomentando su desarrollo en áreas extrainstitucionales.

De todos modos, las diferencias en el nivel de vida y en la calidad de la misma persisten, manteniéndose las diferencias en la distribución de la riqueza. También persiste una desigual distribución de servicios en lo que a atención de la salud se refiere. Esto se expresa tomando como ejemplo la distribución de servicios de atención médica por barrios en Montevideo. En las zonas urbanizadas se concentra el mejor nivel de servicios, mientras que en las zonas marginales predominan los servicios de salud básicos que ofrecen las policlínicas barriales.

4. ALIMENTACION (Nutrición)

El estado nutricional depende directamente de la cantidad y calidad de la alimentación, del estado de salud y de la influencia de las condiciones ambientales de la comunidad.

Toda persona que consume las sustancias nutritivas de acuerdo a su edad, sexo, actividad y estado fisiológico, tendrá un estado nutricional normal; pero cualquier desviación en este equilibrio, que se prolongue durante mucho tiempo, puede manifestarse en una enfermedad nutricional, ya sea por déficit o por exceso.

En Uruguay prevalecen dos grandes grupos de patologías nutricionales: enfermedades por déficit y enfermedades por exceso. Ambas se utilizan como indicadores de la situación nutricional.

Las enfermedades por exceso, conocidas como la tríada de la sobrealimentación, comprenden la obesidad, diabetes y arteriosclerosis. Son escasos los estudios nutricionales realizados en el país para comprender la magnitud de estas patologías. El Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud Pública declara que existe entre un 30 a 40 por ciento de la población adulta afectada por el problema de la obesidad.

Por otro lado, la arteriosclerosis y enfermedades del aparato circulatorio, constituyen la principal causa de muerte en hombres mayores de 45 años y la morbilidad más frecuente en los adultos del país.

Todas las enfermedades por exceso están relacionadas con factores ambientales y culturales, entre los que se destaca el tipo de alimentación y la actividad física (tendencia al sedentarismo).

Las deficiencias más comunes (ej. desnutrición calórico-proteica, anemias, raquitismo) están asociadas a la población de menores recursos, especialmente a los grupos de mayor vulnerabilidad como son los menores de 5 años, las embarazadas y madres que amamantan.

En un estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH. **Pobreza y Nutrición Infantil**, Serie Promoción. Montevideo, 1985.) sobre el estado nutricional de los menores de 10 años de dos barrios urbanos (departamentos de Montevideo y Tacuarembó), se encontró desnutrición en 4 de cada 10 hogares encuestados. Se debe considerar que la población de los barrios relevados era obrera en más de la mitad de los casos.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estima que el 45 por ciento de los niños menores de 14 años nacen y crecen en condiciones de pobrezaz. Son ellos los más vulnerables a las consecuencias biológicas y sociales de la desnutrición, hecho que a largo plazo tendrá importantes repercusiones para el funcionamiento de la sociedad ya que la responsabilidad de la reproducción biológica de la población del país está siendo realizada por los hogares pobres o próximos a ellos.

Peso al nacer

Existe una asociación entre el peso al nacer y el nivel socio-económico. La proporción de bajo peso se incrementa en la población más carenciada y disminuye a nivel del mutualismo.

El peso al nacer es un factor determinante y de gran importancia para el crecimiento y desarrollo futuro del niño. Es un de los indicadores que predice la probabilidad de un niño de presentar desnutrición, ya que los niños con bajo peso se enferman más y tienen mayor mortalidad.

Este problema comienza con la gestación en aquellos niños que nacen a término pero con un bajo peso. En ellos se observa una disminución de los mecanismos de defensa que se manifiesta en un aumento en la prevalencia de enfermedades infecciosas que, a su vez, afecta el crecimiento y desarrollo potencial.

El peso al nacer permite medir el estado nutricional de la madre y el niño: más de 60 por ciento de los niños desnutridos asistidos en el Pereira Rossell, han nacido con bajo peso (menos de 2.500 gr.) o peso insuficiente (3.000 gr.).

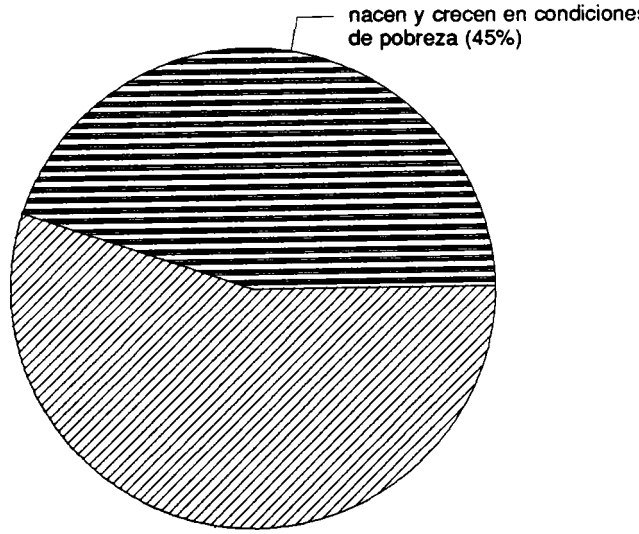
Según datos de la Dirección Estadística del MSP (1985), el porcentaje de niños con bajo peso a nivel nacional fue de 7.9 por ciento y de peso insuficiente de 20.4 por ciento. En la investigación realizada por el CLAEH (1987) este porcentaje aumentaba a 10.5 por ciento en los de bajo peso y a 25.3 por ciento en los niños con peso insuficiente.

Si permanecen durante el primer año de vida (el de mayor velocidad de crecimiento) las condiciones que ya impidieron una mejor nutrición intrauterina, ese niño ya no recuperará lo que no desarrolló durante su gestación.

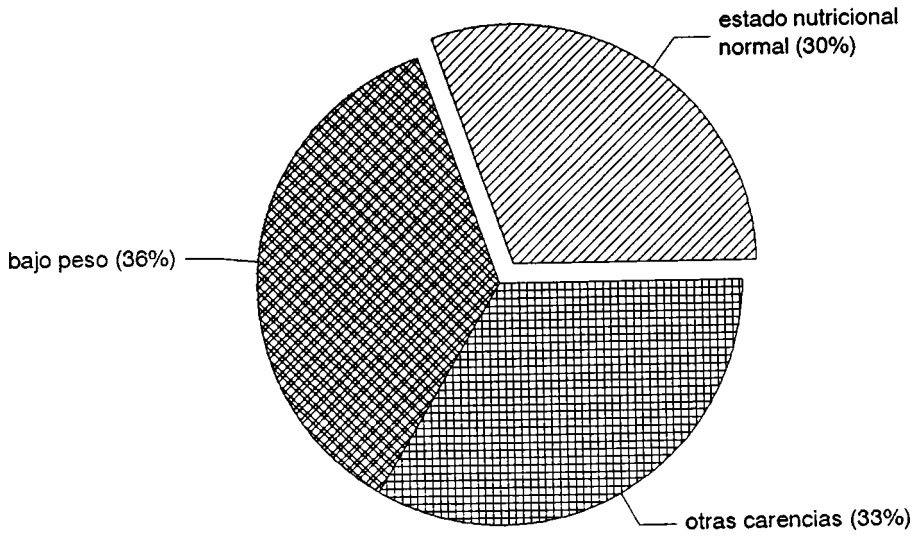
La situación de las embarazadas

En un estudio realizado por el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) en 1989 con el objetivo de conocer la situación nutricional de las embarazadas asistidas por el MSP y beneficiarias del Programa Nacional de Complementación Alimentaria Materno-Infantil (PNCA-MI) del INDA, se encontró que sólo un 30.3 por ciento de las mujeres embarazadas presentaban un estado nutricional normal, existiendo un 36.3 por ciento de embarazadas con bajo peso y el resto sobrepeso. Investigaciones anteriores que relacionan el estado nutricional de la mujer gestante con el desarrollo fetal, han revelado que existe una estrecha correlación entre el peso materno

GRAFICA No. 7: Condiciones de vida al nacer.



GRAFICA No. 8: Estado nutricional de las embarazadas.



y el peso del recién nacido. Los embarazos de mujeres desnutridas tienen gran importancia en la ocurrencia de desnutrición intrauterina. La proporción de mujeres embarazadas malnutridas coincide con la encontrada en un estudio realizado en setiembre de 1989, en los Centros de Salud del MSP.

La talla en los escolares

La medición de la talla al comienzo de la edad escolar es un importante indicador del estado nutricional del niño.

La talla que alcanza un escolar está directamente vinculada a las condiciones socio-económicas en las que ha crecido y desarrollado ese niño. Los niños bien nutridos, que han podido crecer en condiciones ambientales adecuadas, logran tallas comparables a la de niños de países cuyas medidas se utilizan como patrón de referencia. Niños que viven en condiciones carenciadas presentan déficit en su talla.

En octubre-noviembre de 1987 el INDA realizó el primer Censo Nacional de Talla en niños de primer grado escolar (trabajo publicado en 1989). Se evaluaron 47.160 escolares y se construyó una curva de distribución de la talla de esos niños, observándose una ligera desviación hacia la izquierda de la media (déficit), lo que manifiesta la existencia de grupos con problemas nutricionales.

El mayor déficit se aprecia en niños con retraso grave en la talla, en donde se encontró casi el doble de la proporción de niños esperada para una población bien nutrida (en nuestro caso se utilizó la población estadounidense). Considerando el porcentaje de niños con déficit en la talla, se identificaron los departamentos de mayor riesgo nutricional. Estos son Rivera, Tacuarembó y Durazno. Las áreas de riesgo moderado, la constituyen los departamentos de Artigas, Canelones, Cerro Largo, Flores, Lavalleja, Río Negro, Rocha, Salto, San José y Treinta y Tres.

En Montevideo se observó una mayor concentración de niños con retardo en la talla en aquellas zonas del departamento donde existe una elevada proporción de hogares con un 25 a 50 por ciento de necesidades básicas insatisfechas.

La situación de los preescolares

En una investigación del CLAEH, realizada por encargo del UNICEF (CLAEH-UNICEF, **Estado nutricional y Desarrollo Psicomotor en los Niños de Familias Pobres**, publicada en 1989), se encontró que el 58.7 por ciento de los niños presentaban algún tipo de desnutrición, predominando los compensados sobre los descompensados.

Los primeros son niños cuya talla está reducida por una subalimentación prolongada y cuyo bajo peso lo compensan con la baja talla. Los desnutridos descompensados son niños que tienen afectados su peso y talla.

En esos niños también se observó un déficit de talla que afecta al 45 por ciento de los mismos (debería esperarse un 16 por ciento como en la población de referencia). El déficit en la talla -a diferencia de lo que ocurre con el peso-, constituye una de las consecuencias irreversibles de la desnutrición ya que ésta no se recupera mejorando la alimentación.

En el mencionado estudio se evaluó el desarrollo psicomotor, encontrándose una asociación estadísticamente significativa entre éste y el estado nutricional. La cuarta parte de los niños presentaban riesgo en su desarrollo psicomotor y casi la décima parte ya manifestaba retraso.

Investigaciones realizadas en 1989 por la Escuela de Nutrición en la periferia de Montevideo y en el interior del país, en niños preescolares, corroboran los datos encontrados a nivel nacional, predominando los desnutridos crónicos compensados.

El retardo en el crecimiento y desarrollo físico y mental de los preescolares repercute en el período escolar, cursándolo en forma deficitaria o con un bajo rendimiento, llegando así a la adolescencia con muchas limitaciones psicosociales. Se desarrollan sexualmente y procrean a edades tempranas, reproduciendo en sus propios hijos las malas condiciones socio-económicas por ellos vividas.

Disponibilidad de alimentos en el país

En Uruguay se observan importantes problemas alimentario-nutricionales, aunque se despone de alimentos en cantidad suficiente y de calidad adecuada para cubrir las necesidades nutricionales de toda su población. Existe en promedio un total de 2.900 calorías diarias por habitante y una disponibilidad de 87 gramos de proteínas (Hoja de Balance, FAO, 1983) (*), valores que representan un exceso del 10 por ciento de calorías y de 30 por ciento de proteínas sobre las necesidades del país.

El costo de los alimentos que deben ser consumidos diariamente (según recomendación del MSP) por una familia compuesta por dos adultos y dos niños es de N$ 3.604 (octubre de 1989). Por lo tanto, una familia de cuatro integrantes debe gastar mensualmente para com-

(*) Las Hojas de Balance son preparadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) con datos suministrados por el gobierno que nos proporcionan información sobre la disponibilidad de alimentos y la situación nutricional promedio del país. Realiza un balance entre la producción total de alimentos más las importaciones, menos las exportaciones, los alimentos para consumo animal, las semillas y desechos. De este balance resulta la cantidad total de alimentos existente para el país, que se divide por el total de la población a mediados de año, obteniéndose así la cantidad de alimentos disponibles por persona, de los que se calcula su composición química, expresándose en nutrientes.
Si bien a través de las Hojas de Balance se pueden observar las tendencias nacionales en relación a los alimentos disponibles, las mismas tienen como principal limitante que no diferencian lo que sucede en el interior del país en cuanto a la distribución de los alimentos existentes, para ello es fundamental analizar lo que sucede en términos de consumo.

prar los alimentos mínimos necesarios N$ 108.120. Lo que equivale a 2.2 veces el salario mínimo nacional. Esto sin considerar el gasto de combustible para su preparación.

El consumo de alimentos en cantidad y en calidad de los uruguayos se está deteriorando progresivamente, lo que se manifiesta en un estado nutricional inadecuado, principalmente en la población más vulnerable del país.

Recuadro Nº 2: Respuesta del Estado

A) Subsistencias

Creada en 1947 por una ley que le otorgaba la función de "abastecer, atestiguar y abaratar" En 1985 se instrumenta una nueva organización a través de la Dirección General de Comercios y Abastecimiento con:

a) Dirección Comercializadora Subsistencia. Puestos al mostrador y autoservicios, con venta de 60 artículos alimentarios.

b) Dirección Nacional de Defensa al Consumidor, con el objetivo de orientar al mismo.

B) Instituto Nacional de Alimentación (INDA)

El INDA desarrolla los siguientes programas de asistencia alimentaria:

a) Servicio de Comedores: creado en 1942, con antecedentes desde 1934. Existen 11 en Montevideo y 32 en el interior.

b) Apoyo a instituciones privadas: en base al aporte de víveres secos. Apoya a 230 servicios en todo el país.

c) Apoyo a escuelas: con dos modalidades:
- leche en polvo
- leche en polvo y otros alimentos.

d) Apoyo a enfermos crónicos: de baja cobertura, en relación a los servicios de Salud.

e) Programa de Complementación Alimentaria: con los subprogramas de:
- complementación materno-infantil, coordinado con el MSP, asociado a los programas de salud a nivel primario. Asiste a 71.150 beneficiarios: 6.550 embarazadas, 6.800 nodrizas y 57.800 niños. - pensionistas a la vejez y discapacitados, coordinado con el Banco de Previsión Social (BPS), realiza un complemento de una canasta alimentaria mensual. Asiste a 21.500 personas.

f) Centro de Asistencia a la Infancia y a la Familia (CAIF). Coordinado con MSP, ANEP, INAME e INDA. El INDA participa a través del estudio nutricional y de vigilancia de esa población, con asistencia alimentaria y educación nutricional.

C) Programa de Educación Nutricional y Complementación Alimentaria del Ministerio de Salud Pública

Programa que se desarrolla en el primer nivel de atención (en Salud y en Policlínicas). Mujeres embarazadas, en lactancia y niños hasta cuatro años que se controlan, reciben un complemento que en la actualidad sólo consiste en leche en polvo.

D) Servicios de alimentación de Primaria.

División de Salud y Bienestar Estudiantil. Existen 2.073 Servicios de Alimentación, con una población promedio diaria de 138.000 usuarios. En 1989 se le asignaron 2.880 millones cuando, en realidad, se necesitarían 3.400 millones para cubrir toda la población escolar que lo necesita. En los meses de abril y mayo se dispuso de N$80/día/niño para su alimentación.

E) Instituto Nacional del Menor

Asiste a 2.627 usuarios, a través de tres subprogramas:
- Ayudas sociales: víveres secos a familias en situación carenciada (175 beneficiarios).
- Asistencia alimentaria-nutricional a los niños de internados y semi-internados (1.819 beneficiarios).
- Convenios (633 beneficiarios).

Recuadro Nº 3: Respuestas de las organizaciones sociales

- **Coordinadora de Ollas Populares:** nació en 1983. Actualmente existen quince ollas funcionando y coordinando.

- **Red Infancia:** son 180 organizaciones que atienden a niños y jóvenes de sectores populares que coordinan esfuerzos y recursos. Están organizadas en cuatro sectores diferentes: Hogares, Guarderías, Comedores-merenderos y Centros de Capacitación-Recreación.

Los programas alimentario-nutricionales y el estado nutricional

Existen a nivel nacional y departamental numerosos programas dependientes de diferentes instituciones. A pesar de ello, la cobertura no es suficiente para asistir a toda la población vulnerable que lo necesita, siendo los recursos escasos para brindar un adecuado servicio, ya que muchas veces el aporte nutricional es irregular e inferior a lo recomendado.

Sabemos que el problema de la desnutrición y de la subalimentación exige respuestas inmediatas. Por eso, la existencia de estos programas alimentario-nutricionales constituyen una solución de emergencia, necesaria a corto plazo, pero no deben ser considerada como definitiva, ya que cuando la sociedad recupera un desnutrido, nacen muchos más con posibilidades de serlo.

Debemos pensar entonces en aquellas medidas que conduzcan a cambiar las condiciones que provocan la desnutrición, enfermedad perfectamente evitable, creada por nuestra sociedad.

5. DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

Aunque todavía no está incluído en un pacto internacional, el derecho a un medio ambiente sano tiene cada vez más importancia. En el Uruguay, el trabajo de grupos no-gubernamentales de defensa del medio ambiente todavía está en los inicios, lo que dificulta una evaluación de la situación porque falta una recolección coordinada y sistemática de datos.

No obstante, 1989 fue un año muy importante para los grupos de defensa del medio ambiente en Uruguay. Surgieron nuevos grupos en varios departamentos del país y se realizó un primer encuentro nacional ecologista y ambientalista el 17 y 18 de junio en Colonia Valdense, donde trece grupos empezaron a coordinar esfuerzos. Se está preparando un segundo encuentro para diciembre. En nuestro país y en ese mismo mes tendrá lugar el primer congreso latinoamericano de ecología organizado por el Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico (CIPFE).

Aguas Costeras de Montevideo

La actividad humana, tanto de tipo industrial como agrícola, y aún doméstica, implica el vertido de aguas residuales en distintos sistemas hidrológicos. En una interpretación superficial, se suele asociar el desarrollo con la destrucción del medio ambiente y se procura fundamentar esta hipótesis a través de los tremendos daños que en él producen.

Sin embargo, la contaminación no es necesariamente consecuencia del desarrollo, sino que es producto de un desarrollo mal planificado, que termina por perjudicarlo. Los ecosistemas acuáticos (ríos, estuarios, mares, etc.) han demostrado ser altamente sensibles a la polución en todas sus formas, presentando mayores dificultades que otros ecosistemas para su recuperación.

Las actividades industriales, agrícolas y domésticas realizadas en nuestro país, determinan que sean vertidos al Río de la Plata importantes volúmenes de agua con diversos contaminantes, que aún no han sido sistemáticamente relevados ni cuantificados. A ésto se suman las aguas servidas de origen urbano, de tremendo impacto en las costas de Montevideo y regiones adyancentes, ya que estas aguas son vertidas sin tratamiento alguno.

Hasta 1988, las aguas cloacales de la ciudad eran descargadas a través de varios emisarios, algunos de ellos directamente sobre las playas de Montevideo. Durante la dictadura, se planificó la construcción de un emisario subacuático, que efectuaría la descarga en un punto ubicado a dos kilómetros al sur de Punta Carretas, y a ocho metros de profundidad. El proyecto original contemplaba la construcción de una planta de tratamiento de aguas que fue posteriormente desechada para reducir costos. Las obras restantes, colector y emisario, tendrían que haber sido finalizadas en 1986, según la administración municipal que asumió el año anterior.

Es necesario señalar también que no fueron realizados estudios a los efectos de conocer a fondo la dinámica del área, para establecer el destino final de las aguas vertidas, las cuales probablemente sean distribuídas por las corrientes sobre las costas de Montevideo, haciendo inútil la multimillonaria inversión del colector.

En la actualidad, el emisario subacuático no ha sido aún concluído y las aguas servidas son vertidas a través de un caño superficial en el extremo de Punta Carretas.

Contaminación del Río de la Plata

Como señaláramos anteriormente, los estudios realizados son aún insuficientes, pero los resultados obtenidos hasta el momento son sumamente preocupantes.

Un trabajo publicado por Sommaruga, Pintos y Bertoni en 1989 (*), señala que en la Playa Pocitos, en un período comprendido entre diciembre de 1985 y febrero de 1986, los valores de colmetría (contaminación de las aguas por presencia de bacilos coliformes) hallados en las aguas, excedían en casi todos los meses el valor máximo permitido por nuestro Código de Aguas (5.000 coliformes cada 100 ml.). El estudio reveló valores de hasta 2:320.000 coliformes/100 ml. y según los autores, esto revela el peligro potencial de estas aguas, ya que ha sido demostrada la relación existente entre las afecciones sufridas por bañistas (particularmente niños) y las altas concentraciones de bacterias.

Estudios ecológicos llevados a cabo entre 1986 y 1989 por la sección Oceanografía de la Facultad de Humanidades y Ciencias, ha permitido establecer elevadísimas concentraciones de nitratos, nitritos y fosfatos, resultantes del aporte de aguas servidas en la zona de Punta Carretas, los cuales incidirían en forma negativa sobre la comunidad biótica, la cual acusa los efectos negativos de la polución. También habría que señalar la problemática del vertido indiscriminado de detergentes, hidrocarburos y metales, aportados por las aguas servidas y por los cursos de agua de Montevideo, de efectos potencialmente más peligrosos a largo plazo que los citados.

También en el interior del país se han detectado casos de contaminación en los sistemas hidrológicos, aunque no disponemos de una información exhaustiva al respecto.

En un estudio asesorado por dos químicos de la Facultad de Química y realizado en los arroyos Sarandí y Rosario (Colonia Valdense) el 14 de noviembre de 1988, se comprobó que existían entre 9.000 y 2:400.000 bacterias coliformes/100 ml. y metales tóxicos como cromo, plomo y arsénico, más residuos orgánicos. Estos datos son ejemplares para la situación de los arroyos uruguayos. **"Prácticamente no hay más peces en las corrientes"**, afirman los dos químicos.

Otras situaciones que comprometen el derecho a un medio ambiente sano se presentan en los siguientes campos: **La erosión hídrica** - Cada año el Uruguay está perdiendo entre treinta y cincuenta millones de toneladas de tierra fértil por erosión hídrica a causa de prácticas inadecuadas.

Agrotóxicos. En el primer semestre de 1988 la Cátedra y Departamento de Toxicología de la Facultad de Medicina con asiento en el Hospital de Clínicas recibieron 551 consultas por intoxicación causada por plaguicidas, es decir, un 18 por ciento de sus consultas. Los agrotóxicos no afectan solamente a los asalariados rurales sino también a la población. En un estudio realizado por médicos de la policlínica de UTAA en Bella Unión, se mostró que el 70 por ciento de los niños entre 0 y 5 años observaban afecciones originadas por agrotóxicos. Un problema grave es el uso de agrotóxicos prohibidos en otros países por su peligrosidad.

El aire. En la ciudad de Melo (departamento de Cerro Largo) se registraron daños en las plantas por lluvias ácidas causadas por la usina termoeléctrica de Candiota (Río Grande do Sul). Actualmente se están quemando 4.000 millones de kilos de carbón por año. Con el proyecto de Candiota III, que entrará en función en 1994, se quintuplicará el consumo de carbón y la cantidad de ceniza tirada. Los ecologistas estiman que esto producirá la peor catástrofe ecológica de la región.

En suma, la polución ambiental en el Uruguay ya presenta un grave peligro para la salud y se va a empeorar si no se toman las medidas necesarias de protección.

6. VIVIENDA

Para comenzar a analizar el derecho a la vivienda, habría que aclarar que ésta debe entenderse como algo más complejo y abarcador que tener cuatro paredes y un techo y que incluye los servicios, entre los que habría que considerar principalmente: energía electrica, agua potable, instalaciones sanitarias, saneamiento, accesos a centros educativos, de salud, sociales, y transporte.

Deficit de vivienda

Hacen falta 105.000 viviendas, según una estimación del Banco Hipotecario del Uruguay hecha en 1985 en base al censo de ese año. Con respecto al censo del 85, no hay todavía un procesamiento que actualice las cifras, pero las cifras de las que se dispone permiten suponer que el problema sigue en esos términos.

Según el Censo de 1985, hay 54.000 familias viviendo en habitaciones de materiales precarios o no resistentes, de las cuales 7.377 lo hacen en habitaciones construidas con materiales de deshecho. 4.000 familias viven en locales no destinados a fines residenciales (galpones, depósitos, garages, etc.).

Por otra parte, para acceder a una vivienda del Plan Nacional de Viviendas (PNV) en Montevideo, hace falta un ingreso promedio de 75 Unidades Reajustables (UR), o sea, más de seis salarios mínimos nacionales, a lo que sólo llega el 30 por ciento de la población. La oferta del PNV es sumamente reducida, pero además, aunque se disponga del puntaje exigido por el Banco Hipotecario para acceder a la vivienda, hay que contar con ese monto de ingresos familiares y, justamente, quienes disponen

(*) SOMMARUGA, R.; PINTOS, W. y BERTONI, B. **Estudio preliminar de la contaminación bacteriana en la Playa Pocitos.** Montevideo, 1989.

de esos ingresos, no necesitan el Plan Nacional de Viviendas. No existe un plan de vivienda que contemple las necesidades de los más carenciados.

Diez mil familias están viviendo en cantegriles y otras tantas en tugurios, según lo declarado por el presidente del Hipotecario, Julio Kneit, ante la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados en 1988.

Del Censo de 1985 surge que más de 60.000 hogares comparten la vivienda con otro hogar, sobre un total de 862.971 hogares en todo el país. Si se toma en cuenta que se calcula a razón de 3,1 personas por hogar, se puede afirmar que cerca de 200.000 uruguayos se encuentran en esta situación.

Alquiler

El alquiler promedio de una vivienda en contratos nuevos es de más de tres salarios mínimos nacionales (a setiembre de 1989) que es más que el ingreso familiar total de casi el 40 por ciento de los uruguayos. El inquilino, aunque sea buen pagador, es desalojado al vencer el plazo, y sale a la intemperie de este mercado. De acuerdo a cifras de la Suprema Corte de Justicia se registran unos 1.000 desalojos por mes.

Servicios

También el Censo de 1985 aporta una importante información sobre la calidad de los servicios:

* 160.000 familias no tienen agua de la red pública y 211.000 familias (el 24 por ciento del total) no tienen agua dentro de la vivienda, de las cuales 50.000 la tienen fuera de su terreno y, de éstas, 20.000 a más de 100 metros.
* Más de 100.000 familias carecen de energía eléctrica.
* 104.000 familias no tienen servicios de baño de uso privado. De éstas, 33.000 no tienen servicios de baño de ningún tipo. De las que tienen servicios de baño de uso privado, casi 200.000 de los servicios no cuentan con descarga de agua.
* 425.000 familias (la mitad de la población) no tienen evacuación a colector y 33.000 no tienen ningún tipo de evacuación.
* 770.000 personas (235.000 familias) no disponen de ningún medio de calefacción de los ambientes.
* En 75.000 hogares hay más de dos personas por habitación utilizada para dormir y hay más de 30.000 viviendas sin dormitorios. Por otra parte, faltan 100.000 dormitorios aún en las viviendas existentes, lo que equivale aproximadamente a 35.000 viviendas más.

También surgen datos relevantes en la Encuesta Nacional de Vivienda y Arrendamiento, realizada en 1987 por la Dirección General de Estadística y Censos (DGEC):

* La mitad de las viviendas existentes son modestas (muros de poco espesor, techos livianos, terminaciones incompletas) o precarias, proporción que se eleva en el interior del país (dos tercios en las localidades que no son capitales).
* Más del 15 por ciento de las viviendas existentes está en mal estado (o sea que requiere reparaciones importantes) o directamente arruinada (el costo de las reparaciones supera el de una vivienda nueva).
* 100.000 viviendas tienen un área menor al mínimo habitacional definido por la ley. En una vivienda de cada seis (unas 150.000 en total) se dan condiciones de hacinamiento (menos de diez metros cuadrados por habitante). Cada vez se construyen viviendas más pequeñas, y en más del 10 por ciento de ellas (otra vez, unas 100.000) se utilizan todas las habitaciones para dormir, lo cual señala una carencia de por lo menos 100.000 dormitorios.
* Casi uno de cada cinco uruguayos está a más de cinco quilómetros del lugar en que recibe atención de salud. Sorprendentemente, para Montevideo la proporción sube a más de uno de cada tres.
* Casi un 9 por ciento de los hogares está enfrentando un trámite judicial de desalojo o desocupación de la vivienda; casi un 3 por ciento se compone de más de un núcleo familiar. De ellos, cerca de la mitad tienen un ingreso menor a tres salarios mínimos nacionales.

Pero además, la encuesta de referencia no abarcó el área rural, donde se registran, sin duda, los más grandes problemas habitacionales.

7. DERECHO A LA EDUCACION

La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 26 establece el derecho a la educación gratuita y obligatoria como esencial para todo ser humano. La expansión y maduración de la educación es vista en la Declaración, como un medio fundamental para el fortalecimiento de todos los demás derechos humanos. Esta sección del informe sintetiza parte de los datos presentados en la edición del año anterior que siguen estando vigentes al no haberse producido nueva información. No obstante, incorpora datos respecto a los aspectos del gasto público en educación y dentro de ellos, acerca de las remuneraciones del personal docente. Dos aspectos de especial relevancia en la coyuntura nacional en que este informe se hace público.

La cobertura del sistema educativo

La Constitución de la República prescribe la obligatoriedad de la enseñanza primaria y media (art. 70). En una perspectiva histórica, se comprueba que la enseñanza primaria uruguaya tiene una antigua tendencia de altos niveles de cobertura, verificados desde principios de siglo. Por su parte, la matrícula de la enseñanza media se expandió sostenidamente a lo largo de los años 50. No obstante, esta situación comienza a deteriorarse en la década siguiente, perdiendo el país la ubicación privilegiada que tenía en relación a las demás naciones latinoa-

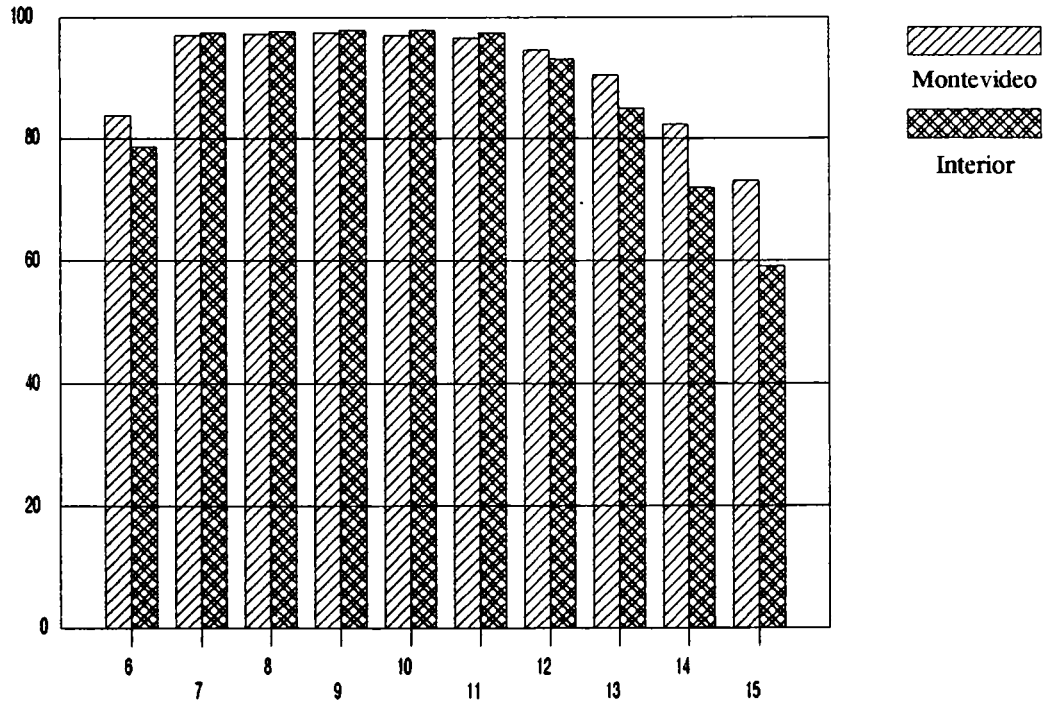
Cuadro Nº 3

Asistencia a la enseñanza regular por edades según regiones. (En porcentajes)

AÑO 1985	PAIS TOTAL		MONTEVIDEO		INTERIOR	
GRUPOS	POBLACION	ASISTEN	POBLACION	ASISTEN	POBLACION	ASISTEN
6	54599	81.1	21922	83.8	32677	78.7
7	55123	97.4	22068	97.0	33055	97.4
8	56910	97.7	22844	97.3	34066	97.7
9	55903	97.8	22215	97.4	33688	97.7
10	54974	97.5	21889	97.0	33085	97.8
11	52110	97.2	20817	96.6	31293	97.5
12	51325	94.1	20260	94.6	31065	93.1
13	49110	87.1	19273	90.5	29837	84.9
14	49905	76.1	19941	82.3	29964	72.0
15	48408	64.7	19100	73.2	29308	59.1

Fuente: C.*VI Censo General de Población y IV de Viviendas.* Montevideo, 1989. DGE y C. VI Censo

GRAFICA No. 9: Asistencia a la enseñanza.



mericanas. Aún así, según datos del último censo, la cobertura de la enseñanza primaria (6-12 años) es casi total, mientras que la de la enseñanza media básica (13-15 años) es de alrededor del 70 por ciento. (Cuadro 3)

En razón del alto porcentaje que ha alcanzado, no es previsible que en el futuro la cobertura de la enseñanza primaria aumente sensiblemente. En cambio, la cobertura de la enseñanza media, si bien ha crecido en forma importante desde 1985, se aprecia que está lejos del cumplimiento de precepto constitucional cuando la asistencia hacia los 15 años llega al 64.7 por ciento, por lo que sería urgente reparar ese deterioro. Se puede afirmar que la mayoría de la población que no es cubierta por la enseñanza pertenece a los sectores de menores ingresos y, para el caso de la enseñanza media, al Interior del país, donde el número de establecimientos es escaso.

El fracaso escolar

El sólo acceso al sistema educativo no garantiza por sí el acceso a la educación. Es necesario además que la permanencia dentro del sistema permita la adquisición de conocimiento socialmente relevante. El deterioro de la calidad de la enseñanza pública, analizado más adelante, ocasiona que una parte importante de los niños y adolescentes que ingresan al sistema educativo fracasen repitiendo y/o abandonando los cursos. El fracaso escolar en la enseñanza pública es del orden del 20 por ciento, siendo más elevado en la enseñanza media y, dentro de ella, alarmante en el caso de la enseñanza técnica. (Cuadro 4)

El fracaso escolar no se distribuye homogéneamente en la población, sino que afecta principalmente a los sectores socioeconómicamente más desfavorecidos. Así es que en 1986, mientras que el índice de repetición global en primer año en Montevideo fue del 11.09 por ciento, en más de la mitad de las escuelas se alcanzaron índices de repetición superiores al 25 por ciento, siendo que en algunas el índice fue del 54 por ciento, vale decir, la mitad de los niños. Lo mismo puede decirse respecto del fracaso escolar en la enseñanza media, son los jóvenes de los estratos sociales más bajos los que constituyen la mayor parte de los repetidores y desertores del sistema. El fracaso escolar apareja la frustración del niño y su familia, la legitimación y mantenimiento de la situación de desigualdad de la que parten y reales dificultades para una satisfactoria inserción en el mercado laboral. Se puede estimar que el fracaso en el sistema educativo de niños que apenas estaban desarrollando sus habilidades elementales, ocasiona además una importante proporción de analfabetismo funcional, esto es, la pérdida por desuso de leer y escribir con competencia.

El gasto público en educación

La inversión que el Estado realiza en educación registrable en el Presupuesto Nacional, ha venido mermando desde comienzos del régimen militar y, aunque ha habido una recuperación a partir de 1985 en relación a los niveles alcanzados hacia 1965, ha sido un repunte muy ligero (*). Tomando siempre este año como punto de referencia, se observa que hacia 1987, la Administración

Cuadro Nº 4

Fracaso escolar. Primaria, secundaria, educación técnica.

1986	Repetidores	Deserción	Total	Matrícula	Fracaso
E. primaria	36.110	3.801	39.911	303.232	13,16%
E. secundaria	25.431	11.868	37.299	141.285	26,40%
E. técnica	7.542	12.529	20.071	54.727	36,67%
Totales	69.083	28.198	97.281	499.244	19,48%

Fuentes: Los datos de repetición y deserción son del CODICEN.
Los datos de matrícula son de la DGEC.

(*) CORBO, Daniel; MENENDEZ, Walter; PERI, Andrés. **La evolución de los gastos públicos en educación en el Uruguay en el período 1961 a 1987.** Montevideo, CELADU, 1989.

Nacional de Educación Pública (ANEP) ha perdido una participación de alrededor del 50 por ciento. De las diferentes ramas dependientes del organismo, Educación Primaria ha perdido un 49 por ciento de participación en el Presupuesto Nacional. Aunque en 1985 y 1986 recuperó participación, la tendencia se detiene al año siguiente. La pérdida de participación en el Presupuesto Nacional de Educación Secundaria es del 58 por ciento; ha tenido una clara recuperación en el periódo democrático pero también cae en 1987. La Enseñanza Técnica ha perdido un 63 por ciento de participación en el Presupuesto Nacional; su recuperación en el período democrático se revertió en 1987. Las ramas más afectadas han sido las de la enseñanza media, precisamente aquéllas que aumentaron su matrícula en casi el doble con respecto al año 1965. Lo que significa que deben atender el doble de alumnos con menos de la mitad de la proporción del gasto asignado en el prespuesto.

Las remuneraciones del personal docente

Siendo el rubro "remuneraciones" el de mayor peso en el conjunto del gasto de la enseñanza pública, es allí donde se verificaron las principales reducciones financieras. El salario real del docente de ANEP se deterioró entre 1973 y 1988 en un 64 por ciento, siendo mucho más pronunciado que la media nacional en ese período. En la administración democrática hasta marzo de 1988, la recuperación salarial de los docentes de ANEP alcanzó un 2.5 por ciento. Si bien durante el régimen militar hubo

Cuadro Nº 5
Gasto de educación

AÑOS	PRES. TOT.	ANEP	%	UNIVERSIDAD	%
1964		648.0		133	
1965	8.720	1.651.0	18.93%	289	3.31%
1967		5.206,0		1.216	
1968		9.640,0		2.360	
1969		14.779,0		3.856	
1970		16.633,0		4.184	
1973	406.200	53.604,0	13,20%	13.686	3,37%
1974	881.300	104.345,0	11,84%	25.180	2,86%
1975	1.308.550	167.086,0	12,77%	42.320	3.23%
1976	2.418.850	269.885,0	11,16%	71,839	2,97%
1977	3.320.050	384.430,0	11,58%	115,7390	3.49%
1978	53893.390	555.441,0	9,42%	170,959	2,90%
1979	8.566300	949.752,0	11,09%	319.375	3,73%
1980	13.850.100	1.680.905,0	10,61%	455.886	2,88%
1981	23.339.500	2.403.972,0	10,30%	670.537	2.87%
1982	36.752.200	2.877.262,0	7,83%	739.258	2,01%
1983	42.887.400	6.697.715,0	7,92%	931.813	2,17%
1984	80.566.016	4.582.084,0	5,69%	1.385.227	1,72%
1985	113.810.000	8.528.912,0	7,49%	2.851.043	2,51%
1986	194.091.400	18.303.517,0	9,43%	7.089.324	3,65%
1987	342.540.500	32.817653,0	9.58%	12.134.600	3.54%

Fuente: CELADU

un deterioro del salario real generalizado y en el período democrático hubo una recuperación salarial también generalizada, ambas tendencias han sido diferenciales, puesto que los docentes de la ANEP han perdido más y recuperado menos que otros sectores.

Los bajos salarios percibidos por los docentes los afectan personalmente y a sus familias, pero también comprometen el nivel y la calidad de la educación que imparten a la sociedad. Las bajas remuneraciones provocan la búsqueda de actividades laborales complementarias que hacen de la función docente una tarea subsidiaria o la sobrecarga de horas de clase, en ambos casos se produce una mengua en el rendimiento. El docente mal remunerado se ve desestimulado para perfeccionarse y actualizarse; esto también desestimula la formación sistemática en un centro de formación docente donde debe cumplirse una carrera de nivel terciario de cuatro alos de duración. Esta situación también provoca el desprestigio de la profesión educativa, la que se ha convertido en una actividad que se llega por descarte frente a otras carreras con mejores remuneraciones y mayor prestigio.

A finales de este año se desencadenó un prolongado conflicto de las gremiales de docentes de la enseñanza pública en reclamo de mejoras salariales y de la calidad de la enseñanza que no fueron atendidas por las autoridades nacionales.

Cuadro Nº 6

Evolución salarios docentes y comparación con otros funcionarios públicos. (Porcentajes)

AÑO	Un Maestro, Profesor, o Maestro de Enseñanza Técnica - 20 hs. semanales	Un Soldado de primera	Un sargento	Un Docente Universitario Grado 3 20 hs. semanales	Indice de salario real sel Sector Público
1973	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1975	86.4	129.7	178.5	117.3	88.7
1980	41.7	88.3	126.1	102.4	81.4
1982	60.6	117.4	167.6	99.5	77.4
1984	36.3	65.3	93.1	63.7	52.9
1988 a	38.8	75.6	99.1	78.7	67.3

Fuente: CELADU

Anexo 1. Efectos del no cumplimiento de la Ley de Caducidad de la Pretención Punitiva del Estado

La llamada "Ley de Caducidad", que fue confirmada en un plebiscito el 16 de abril, puso "punto final" a muchos de los reclamos interpuestos judicialmente por víctimas de la represión durante el período del régimen de facto. Pero dicha ley dejó establecido en su texto que ciertos delitos quedaban expresamente fuera de su marco jurídico y que podían realizarse algunas investigaciones vinculadas con dicho período de facto. Más aún, durante la discusión de la ley, quienes la propusieron y defendieron insistieron en que ella no extinguía el delito, sino que simplemente eximía de responsabilidad penal. Por eso recurrieron al concepto de "caducidad" para evitar hablar de "amnistía". **"Esta última extingue el delito, mientras que con la 'caducidad' el delito subsiste, de modo que puede haber reparaciones civiles y sanciones administrativas, como el no otorgamiento de ascensos"**, decían.

Se dijo también que los asesinatos de los ex-legisladores Gutiérrez Ruiz y Michelini serían investigados; que los mandos -al igual que lo sucedido en Argentina- tendrían que responder por sus actos desde el momento en que el artículo 1o. no los eximía de responsabilidad. También se afirmó que los delitos económicos serían investigados en virtud de lo establecido por el artículo 2o. y que igualmente se proseguiría con las investigaciones respecto a personas desaparecidas y menores secuestrados en virtud del artículo 4o. Además, que los militares perseguidos y afectados por la dictadura serían indemnizados, según el artículo 5o., y que se modificarían y renovarían los planes y programas de estudio de los institutos de formación y escuelas militares. Hasta la fecha se debe reconocer que la ley no se ha cumplido ni en la letra ni en su espíritu.

El Parlamento Nacional no ha citado a los ministros de las carteras respectivas para indagar sobre las graves omisiones en el cumplimiento de esta ley.

El Poder Ejecutivo tampoco practicó las diligencias necesarias para verificar si las denuncias contra funcionarios militares y policiales, acusados de violar los derechos humanos, eran ciertas y si la conducta delictiva se beneficiaba o no con la ley. En forma sumaria contestó afirmativamente a los jueces en todos los casos consultados.

Las investigaciones sobre las muertes de los ex-legisladores Michelini y Gutiérrez Ruiz no han culminado y están en un punto muerto. El Poder Ejecutivo no tramitó las extradiciones de los funcionarios militares José Nino Gavazzo, Jorge Silveira y Manuel Cordero y el ex jerarca policial Hugo Campos Hermida, implicados en ése y otros hechos, que estaban requeridos por la justicia argentina. Desde el 12 de setiembre de 1986 el juez federal argentino Néstor Blondi había decretado la prisión preventiva para dichos funcionarios por privar de libertad y torturar a 23 personas. Tras el pedido de extradición librado oportunamente por la justicia argentina, el gobierno uruguayo lo devuelve en diciembre de 1986 aduciendo "vicios formales". El pedido se reiteró en marzo de 1987 y en varias otras ocasiones, incluso a través de la cancillería y la embajada argentina en nuestro país. El gobierno uruguayo nunca contestó. En mayo de 1987 el presidente Julio María Sanguinetti había declarado en la Escuela de Armas y Servicios del Ejército que **"se está haciendo tiempo en espera de una ley de amnistía o algo similar en la Argentina"** que revocara el dictamen judicial. Tres años después fueron indultados por el presidente Menem.

Un capítulo aparte lo constituye las investigaciones que el Poder Ejecutivo debía emprender sobre los casos de desaparecidos, que surgen del artículo 4 de la Ley de Caducidad. Allí se estipulaba que los jueces debían elevar al gobierno los testimonios sobre desapariciones ya presentados ante sede judicial. El gobierno tenía

entonces un plazo de 120 días para realizar la investigación y comunicarla. Este proceso comenzó en mayo de 1987 y no ha finalizado aún. El gobierno nombró a fiscales militares quienes ya han comunicado los resultados de doce investigaciones. El procedimiento seguido ha sido el de librar exhortos escritos a las diferentes cuerpos de las fuerzas de seguridad y a algunos de las personas acusadas de responsabilidad en las desapariciones. Los organismos de seguridad han contestado, o bien que no consta la detención de la persona indagada, o se ampararon en la reserva considerada como propia de las acciones antisubversivas. Esa fue la respuesta del Estado Mayor del Ejército, inquirido sobre la actuación del Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas (OCOA). El coronel retirado José Nino Gavazzo declaró que todo lo que había hecho había sido por orden superior y por ende **"toda información referente a operativos de combate no puede ser revelada por.el suscrito"**.Pero tampoco, en ningún caso fueron citados a comparecer "los mandos", cosa contemplada en la ley. Los familiares, abogados y organizaciones de derechos humanos desestimaron su concurrencia, considerando que la investigación era emprendidad por un oficial militar en servicio activo, sujeeto a la disciplina militar, carecía de suficiente imparcialidad e independencia.

El resultado de las investigaciones ha sido un informe administrativo del fiscal militar al Ministerio de Defensa, donde invariablemente se concluye en que no existen elementos probatorios que hagan pensar que la persona indagada haya estado en poder de las fuerzas de seguridad. A menudo esta conclusión choca frontalmente con los testimonios presentados oportunamente por los denunciantes. De Eduardo Brieba se afirma que las matrículas de los automóviles que testigos presenciaron actuando en su detención, efectivamente habían sido asignadas a vehículos en uso por las Fuerzas Conjuntas, pero que aún así no podía establecerse que éstas hubieran actuado en ese procedimiento. De Roberto Gomensoro, el fiscal desestimó la existencia de un comunicado de las Fuerzas Armadas donde se lo daba por detenido y posteriormente fugado. En el caso del escribano Fernando Miranda, el fiscal especuló sin aportar pruebas, con la posibilidad de que su desaparición pudieran estar implicados criminales comunes que se hicieran pasar por miembros de las Fuerzas Conjuntas. Todas las investigaciones de los fiscales militares finalizaron aceptando el testimonio de las fuerzas de seguridad -cuando lo hubo- y desvirtuando sistemáticamente sin aportar pruebas en contrario, las declaraciones de los denunciantes.

Tampoco, a pesar de haberse comprobado innumerables ilícitos económicos, perpetrados durante el período que va de 1973 a 1984, nada se ha investigado por parte del Poder Ejecutivo exceptuando el caso denominado "Operación Conserva".

En lo que tiene que ver con los niños desaparecidos, el tema fue derivado al ámbito del Instituto Nacional del Menor, que no dispone de los recursos ni de las facultades jurídicas para llevar a buen término una investigación efectiva al respecto. Hasta la fecha se desconoce que haya obtenido algún resultado positivo.

También es un hecho que los militares que fueron víctimas del período de facto, precisamente por defender la Constitución y oponerse al golpe de Estado y al Terrorismo de Estado, no han tenido la reparación debida hasta la fecha.

Existen 18 demandas judiciales en la vía civial contra el Estado por reparación de los daños causados, interpuestas por víctimas de diversos delitos cometidos por la dictadura. Tampoco se ha llegado a un solo fallo judicial. Y en caso de que los demandantes hallen razón a favor se espera que el Poder Ejecutivo ponga en funcionamiento el artículo 25 de la Constitución y solicite medidas asegurativas contra los imputados, a los efectos de no cargar sobre los ciudadanos el pago de los daños y perjuicios provocado por los delincuentes.

Este panorama se agrava por el hecho de que han sido ascendidos a los grados superiores de las Fuerzas Armadas numerosos militares denunciados por violaciones a los derechos humanos: más del 20 por ciento del total del último pedido de venias y que fueran concedidas por el Senado de la República. El SERPAJ había informado oportunamente a la Comisión de Defensa del Parlamento sobre 11 casos en los que constaban gravísimas denuncias. Entre ellos están el caso del Dr. Nelson Marabotto, uno de los médicos militares condenados por la Comisión Nacional de Etica Médica y Mario Olivera, procesado por la Justicia Militar por el homicidio del Dr. Vladimir Roslik. Conocidos los indultos otorgados en Argentina por el Presidente Carlos Saúl Menem, el Ministro de Defensa Nacional, General (r) Hugo Medina, sostuvo que **"el único beneficiado es el teniente coronel Manuel Cordero ya que, por la causa que tenía abierta en la órbita judicial argentina se había demorado su ascenso"**. Medina sostuvo que, ante esta decisión, **"se procederá a elevar al Parlamento el pedido de venia para el teniente coronel Cordero puesto que las eventuales acciones que haya cometido quedan comprendidas ahora en la Ley de Caducidad"**. El día 29 de noviembre, el Poder Ejecutivo cursó pedido de venia al Parlamento para ascender al grado de coronel del Ejército al teniente coronel Cordero.

Recordamos que cuando se discutía sobre la aprobación de una ley que eventualmente concediera impunidad a los militares y policías responsables por violaciones a los derechos humanos, se manejó el argumento por parte de quienes nos oponíamos a esa ley, de que si no se les sancionaba, podían seguir ascendiendo y llegar a ocupar, incluso, las más altas jerarquías castrenses. Este es el caso actualmente.

Luis Pérez Aguirre

Anexo 2. La Ley de Caducidad ante los compromisos internacionales del Uruguay

Otro aspecto polémico de la ley 15848 se refiere a su compatibilidad con los compromisos internacionales asumidos por el Uruguay. Estos compromisos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles Inhumanos y Degradantes, en el marco de las Naciones Unidas, y la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Americana de Derechos Humanos, dentro del sistema interamericano.

Ante el sistema de las Naciones Unidas

La compatibilidad de la Ley de Caducidad con las ogligaciones generales asumidas por el Uruguay, fue analizada por el Comité de Derechos Humanos. Este órgano creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cumple sus funciones dentro del ámbito universal de Naciones Unidas y tiene como cometidos principales examinar los informes que le presentan los Estados Parte. También examina las comunicaciones que le hacen llegar los individuos que alegan haber sido víctimas de violaciones de los derechos humanos comprendidos en el citado pacto internacional. Esta tarea la cumple el Comité de acuerdo con el Protocolo Facultativo adicional al Pacto de Derechos Civiles y Políticos. El Comité no es un tribunal de justicia ni emite resoluciones que decidan, en la instancia de examen de los informes, si un Estado ha cumplido o no las obligaciones asumidas en el Pacto. Se ha reiterado en diversas oportunidades que **"el Comité no es un tribunal que absuelva o condene a los Estados. Su finalidad es ayudar a los Estados Parte a poner en práctica las disposiciones del Pacto"** (Dr. Pocar. P. 32 doc. CCPR/C/SR.866. 33 período de sesiones. Sesión del 10/11/88). También en la misma sesión, su Presidente A. Prado Vallejo, expresó que **"el Comité no tiene nada de tribunal y no funciona con un sistema de acusación sino con arreglo a lo que se llama 'diálogo constructivo'"**.

En el caso concreto del Uruguay y el análisis de la Ley 15.848, la principal preocupación de los miembros del Comité se refirió a sus posibles efectos. Especialmente preguntaron con insistencia si la ley impedía que las víctimas pudieran reclamar ante la justicia una reparación por los daños emergentes. Esta interrogante obedece a la preocupación de respetar un principio fundamental de todo régimen jurídico como es el de reparar los daños causados.

En este sentido, tanto los defensores como los detractores de la la Ley 15.848 han sido unánimes en sostener que sólo dejó sin efecto la sanción penal de los hechos ilícitos. La responsabilidad civil a los efectos de determinar la indemnización por los daños causados se mantuvo en todos sus términos. Esta fue la principal inquietud que demostraron los miembros del Comité y de las actas surge que se conformaron con las explicaciones brindadas.

El otro aspecto discutido fue el de determinar si el Estado sigue manteniendo el derecho de punición y, en consecuencia, si en función del mismo puede o no dejarlo sin efecto. Los representantes del Gobierno alegaron insistentemente que el Estado mantiene el derecho de clemencia que es uno de los típicos atributos del poder soberano. El poder soberano se manifiesta en el ejercicio del derecho de castigar o mediante la utilización de los mecanismos de clemencia. Este punto no fue contradicho por el Comité.

El Pacto Internacional obliga a los Estados Parte a respetar y a garantizar a todos los individuos los derechos

reconocidos. A esos efectos, los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos.

El Pacto no establece delitos ni expresamente menciona que los Estados tengan la obligación de tipificar como delitos las violaciones de las normas que establecen cada uno de los derechos. Es importante señalar que el Pacto contiene exclusivamente normas que mencionan el contenido de determinados derechos y la obligación del Estado de respetarlos. Pero no establece la sanción que corresponde por esa violación.

La sanción penal la deja librada el Pacto a la discreción de cada Estado, dentro de las medidas de carácter legislativo necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos. Tradicionalmente, se ha reconocido al Código Penal esta función de asegurar por la vía del castigo o de la pena, la eficacia del orden jurídico e, indirectamente, la tutela de "bienes jurídicos".

La responsabilidad del Estado para los casos de incumplimiento de una norma internacional es de principio y de ella no se puede evadir el Estado que ha asumido determinadas obligaciones.

La situación es diferente cuando el Comité actúa en su competencia derivada del Protocolo Facultativo y analiza comunicaciones de particulares que denuncian violaciones de sus derechos. Aquí su actividad se asemeja más a la de un órgano jurisdiccional porque utiliza un procedimiento similar a una contienda judicial y la cuestión se resuelve mediante una decisión del Comité que establece si ha habido o no violación de las obligaciones.

Tampoco aquí el Comité actúa con funciones de un tribunal jurisdiccional. Sus resoluciones no son obligatorias como lo son las sentencias judiciales, vg. las de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de observaciones o recomendaciones que el Comité presenta al Estado interesado y al individuo.

En sus sesiones generales, el Comité analizó la situación creada en aquellos casos sobre los cuales había recaído una recomendación final para el Estado y después el particular había vuelto a llamar la atención comunicando que el Estado no había cumplido esa decisión.

El Uruguay, que mantiene el mayor número de casos resueltos, fue también el que dio lugar a esta nueva situación. En uno de esos casos el Comité había resuelto la responsabilidad del Gobierno por la desaparición denunciada y que, por consiguiente, i) el Gobierno debía tomar medidas inmediatas y eficaces a fin de establecer la suerte que hubiera corrido la persona en cuestión y asegurar su liberación; ii) castigar al que resultara culpable; iii) pagar una indemnización y iv) garantizar que no ocurran en el futuro violaciones similares.

El Comité entendió -y fuera del ámbito de la consideración del informe- que los Estados seguían vinculados al cumplimiento de sus recomendaciones.

En relación con estos casos, el problema de la compatibilidad de la ley de caducidad se plantea necesariamente en otros términos, pues estas resoluciones precedieron a la sanción de la ley. Habrá que analizar la naturaleza de esas resoluciones y cuáles son las consecuencias de su no cumplimiento. Si efectivamente hay una obligación internacional que no se ha cumplido, ello generaría responsabilidad pero no habría modo de exigir su cumplimiento en el ámbito internacional porque el sistema del Pacto Internacional no está previsto el acceso a ningún órgano jurisdiccional.

La primera carga que el Comité pone al Gobierno es establecer la suerte que ha corrido la persona cuya desaparición fue denunciada. Es una tarea de investigación de los hechos y de satisfacción a la víctima, que tiene derecho a que se le informe. Estos aspectos han sido muy bien analizados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velázquez Rodríguez (Sentencia del 29 de julio de 1988), cuando dijo que **"este deber de investigar subsiste mientras se mantenga la incertidumbre sobre la suerte final de la presona desaparecida"**. Incluso, dice la Corte, **"en el supuesto de que circunstancias legítimas del orden jurídico no permitieran aplicar sanciones a los responsables, el Estado debe satisfacer el derecho de los familiares de la víctima con los medios a su alcance."**

De acuerdo con ese criterio, Uruguay mantendría la obligación de investigar y de informar a los familiares. En segundo lugar, la tarea de castigar a los culpables no subsistiría pues la ley 15.848 es una causal legítima que lo releva de "la obligación". En tercer lugar, el pago de la indemnización es también una obligación pendiente de cumplimiento y que el particular debe reclamar por la vía correspondiente. El cuarto aspecto, el garantizar que no vuelva a ocurrir en el futuro, se trata de dar seguridades y su cumplimiento correspondería al dar satisfacción de las obligaciones pendientes.

En resumen, respecto del Pacto Internacional, el Gobierno del Uruguay no fue objeto de ninguna condena en ocasión del informe.

Probablemente el Comité solicitará información complementaria al Gobierno y éste deberá dar cuenta de lo que ha hecho. Respecto a la investigación de los hechos, explicarle como ha cumplido con el art. 4 de la ley 15.848. Aquí el Comité determinará si la investigación reúne o no los requisitos de seriedad e imparcialidad que requiere la buena fe y la eficiencia de las obligaciones de comportamiento. En cuanto al pago de la indemnización, si ha habido o no reclamaciones y que suerte han corrido. En cuanto a la recomendación de castigar, deberá informar de lo acontecido el 16 de abril de 1989 y la ratificación de la ley 15.848, que legitima el no cumplimiento de la recomendación.

La Ley de Caducidad también puede ser incompatible con la Convención contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes. La Convención es del año 1984. Fue ratificada por el Uruguay en 1985 mediante la ley 15.798. Entró en vigor en junio de 1987, cuando reunió el número de ratificaciones necesario.

En esta Convención los Estados se obligan a castigar con penas adecuadas los actos de tortura. El delito de tortura puede ser perseguible por cualquier Estado parte

que puede detener a toda persona acusada de participar en esos actos. Hay una jurisdicción internacional en la materia, si bien se le da preferencia al Estado donde se cometió el delito. También establece un sistema de cooperación internacional para asegurar la extradición de las personas imputadas.

Los Estados se obligan a garantizar a las víctimas la reparación y la justa y adecuada indemnización de los daños, incluídos los medios para su rehabilitación.

Finalmente establece la obligación de garantizar el derecho a presentar quejas de haber sido víctima de torturas y de asegurarle la necesaria protección contra posibles malos tratos o intimidaciones como consecuencia de la queja presentada.

Como vemos, se trata de una reglamentación más prolija que comprende también la tipificación de un delito y la obligación de castigar a los culpables.

En este caso, parece más claro la colisión de la ley 15.848 con las obligaciones asumidas por el Uruguay. Si bien la Convención entró en vigor después de la ley, la ratificación es anterior. De acuerdo con la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados, a partir de la ratificación el Estado asume la obligación de no realizar actos contrarios a la Convención. Este sería el aspecto más cuestionable desde el punto de vista de los compromisos internacionales asumidos por el Uruguay.

Ante el sistema interamericano

En este ámbito no hay examen de informes. Sí denuncias individuales. Estas corresponden a dos categorías. Algunas contaban con una decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), anterior a la aprobación de la Ley 15.848 que, en términos generales, establecía que el Gobierno debía investigar los hechos, castigar a los culpables e indemnizar a las víctimas.

Estas resoluciones de la CIDH carecen también de fuerza obligatoria. En general, se les aplican las conclusiones sugeridas para las denuncias ante el Comité de Derechos Humanos.

Otro grupo de denuncias penales por caso de torturas arribó a la CIDH luego de la aprobación de la Ley de Caducidad. Esa circunstancia impidió que la investigación prosiguiera internamente, por lo que fueron derivadas a la CIDH para que determinara si había habido violación de la Convención Americana de Derechos Humanos, en virtud de que ésta establece que las garantías judiciales no pueden suspenderse en ninguna circunstancia.

Estos asuntos están en trámite y todavía no hay resolución. Si la CIDH interpretara de modo coincidente la Convención, se podría llevar la reclamación ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Como se trata de un órgano judicial, su fallo, si fuera favorable a los reclamantes, consistiría en una sentencia de condena. Esto sería sin perjuicio de la validez interna de la ley 15.848, pues la Corte y la CIDH analizan el texto legal con relación a la Convención Americana y, en caso de conflicto, la preeminencia es para el instrumento internacional.

Las sentencias de la Corte tienen fuerza obligatoria y pueden llegar a fijar una reparación indemnizatoria si consideran que la ley viola la Convención.

Como la decisión de someter la cuestión a la Corte depende de la CIDH, ésta goza de cierta discrecionalidad, lo que le permite manejarse con ciertos criterios políticos. En esta decisión va a influir la evaluación general de la situación del continente en materia de derechos humanos.

¿Justificará ella una decisión de orden político como es la de llevar a un país a un tribunal judicial por la violación de la Convención? Especialmente, se tendrá en cuenta que el hecho cuestionado -responsabilidad por acto legislativo- fue sometido a ratificación popular y que la mayoría del cuerpo electoral estuvo de acuerdo con su solución. Plantear el problema es casi resolverlo.

Fernando Urioste Braga

- **Derechos civiles y políticos**
- **Derechos económicos, sociales y culturales**
- **Efectos del no cumplimiento de la Ley de Caducidad**
- **La Ley de Caducidad ante los compromisos internacionales del Uruguay**

*Desde su fundación, **SERPAJ-URUGUAY** siente la necesidad de registrar y difundir información sobre el estado de los derechos humanos en el país. Entiende que es una vía para ponderar cual es el respeto a la dignidad humana que practica esta sociedad, y así percibir la distancia recorrida y los desafíos que restan. Anhelamos que este informe contribuya a impulsar el trabajo de los que se sienten comprometidos en esta causa.*

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA

Joaquín Requena 1642 Teléfonos 48 53 01 - 48 57 01
C.P. 11.200 - Montevideo - Uruguay