

# La CEDAW, su Protocolo Facultativo, y las deudas pendientes del Estado uruguayo

Dra. Flor de María Meza



# La CEDAW, su Protocolo Facultativo, y las deudas pendientes del Estado uruguayo<sup>1</sup>

Dra. FLOR DE MARIA MEZA

---

1 Flor de Ma. Meza Tananta. Doctoranda en Derechos Humanos por la Universidad de Lanús, Argentina, Master en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Católica del Uruguay, Diplomada en Derechos Humanos por la AUSJAL/IIDH-UCUDAL, Abogada egresada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesora Adjunta y Coordinadora del Grupo Derecho y Género de la Facultad de Derecho. Actualmente se desempeña como Coordinadora del Área de Derechos Humanos de la Unidad Académica de Extensión y Derechos Humanos de la Universidad de la República y en ese rol integra la Cátedra Unesco de Derechos Humanos. [flor.meza@cseam.udelar.edu.uy](mailto:flor.meza@cseam.udelar.edu.uy) identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9555-6973>

# Índice

Resumen.....	5
A modo de introducción y contexto.....	7
I. Derechos Humanos, Igualdad y no discriminación, igualdad de género.....	12
II. Los Mecanismos de Derechos Humanos de Naciones Unidas.....	15
III. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).....	20
iv. Las organizaciones de mujeres y feministas en Uruguay y los informes alternativos ante el Comité CEDAW.....	34
v. La agenda pendiente del Estado uruguayo respecto a las Observaciones y Recomendaciones del CEDAW en 2016.....	49
vi. La cultura del olvido y el género de la memoria.....	64
Bibliografía.....	79
Anexos.....	82

## Resumen

En tiempos de “normalidad” afirmar la apuesta por la igualdad de género y por una sociedad justa e inclusiva, que coloque la dignidad de todas las personas en primer lugar es una tarea permanente. En tiempos de pandemia, y de incertidumbre, cuando muchos derechos humanos no están garantizados por los Estados, y los derechos de las humanas están, una vez más, en jaque, es una tarea impostergable, éticamente urgente.

Las desigualdades siguen marcando la vida de las mujeres. Los femicidios, el acoso laboral y sexual, el abuso, la violación y las dificultades y obstáculos para el acceso a la justicia son algunas de las violaciones de derechos cotidianos. Como feministas, nos negamos a normalizar situaciones de discriminación, hacerlo sería convertirnos en cómplices de la impunidad que sostienen y legitiman las violencias de ayer y de hoy.

Con este marco, este trabajo reflexiona en torno a: (i) los Derechos Humanos, la Igualdad y no discriminación, precisando sus conceptos y su desarrollo normativo a nivel internacional; (ii) los mecanismos de los derechos humanos en las Naciones Unidas, centrándose en los órganos de los tratados y sus funciones; (iii) sobre la CEDAW; su Comité; las Recomendaciones Generales 19 y 35 respecto a la violencia contra la mujer basada en su género y su Protocolo Facultativo. También presenta dos casos sobre violencia de pareja que llegaron al Comité para Eliminar la Discriminación sobre la Mujer, que nos permiten constatar que las mujeres víctimas de violencia deben afrontar prejuicios y estereotipos que les impiden gozar de su derecho a vivir libres de violencia y que no es suficiente contar con la existencia de leyes: deben ser aplicadas; (iv) la Sociedad Civil y los informes alternativos ante el Comité CEDAW y los insumos de la Sociedad



Civil para el informe CEDAW en su 74° sesión; (v) Viejos problemas para nuevas recomendaciones, donde se reseña la agenda pendiente del Estado uruguayo respecto a las Observaciones y Recomendaciones de CEDAW en 2016 y se trabajan cuatro temas, sobre los que el Estado uruguayo ha recibido recomendaciones del Comité y precisan el seguimiento y el monitoreo de las organizaciones sociales. Éstos son: violencia contra las mujeres basada en su género; la cultura del olvido y el género de la memoria; educar para la igualdad; y cuerpos recuperados y corporación médica; el derecho a interrumpir el embarazo y la objeción de conciencia en Uruguay.

## **Palabras clave**

CEDAW; Igualdad y no discriminación; Informes alternativos, violencia basada en género, deudas pendientes.

## A modo de introducción y contexto

En tiempos de “normalidad” afirmar la apuesta por la igualdad de género y por una sociedad justa e inclusiva, que coloque la dignidad de todas las personas en primer lugar es una tarea permanente. En tiempos de pandemia, y de incertidumbre, cuando muchos derechos humanos no están garantizados por los Estados, y los derechos de las humanas están, una vez más, en jaque es una tarea impostergable, éticamente urgente.

La pandemia del COVID-19, instaurada en nuestro país desde marzo 2020, atravesó nuestros cuerpos y nuestros espacios, dejándonos a las mujeres en las primeras líneas de atención: como trabajadoras de la salud y de la educación, en las tareas de cuidados en los hogares, en la comunidad y en las organizaciones sociales. También nos trajo mayor desocupación y precarización en nuestros empleos.

Las desigualdades siguen marcando la vida de las mujeres. Los femicidios, el acoso laboral y sexual, el abuso, la violación y las dificultades y obstáculos para el acceso a la justicia son algunas de las violaciones de derechos cotidianos. Como feministas, nos negamos a normalizar situaciones de discriminación, hacerlo sería convertirnos en cómplices de la impunidad que sostienen y legitiman las violencias de ayer y de hoy.

En estos dos últimos años varios de los derechos conquistados en el período 2005-2020 se han visto avasallados, especialmente los que involucran a las mujeres y a su derecho a vivir libres de violencia. Los derechos conquistados no deben retroceder, hacerlo es afectar el principio de progresividad de los derechos humanos y en consecuencia la dignidad de las humanas.

Para avanzar hacia una sociedad más justa, no basta con el mero reconocimiento de derechos. Como dice Marta Lamas, el género es cultura, se aprende y la buena noticia es que también se puede cambiar. Los cambios se generan a través de la adopción de medidas concretas y adecuadas que tiendan a la eliminación de la discriminación de género y a alcanzar una igualdad real y efectiva.

Esto no es posible sin la participación de las mujeres en los ámbitos de decisión y sin la integración de la perspectiva de género en el diseño y ejecución de políticas públicas, en la incorporación de esta perspectiva en los planes de estudio de todos los niveles del sistema educativo, tanto a nivel formal como no formal.

Afirman Cinzia Arruza, Tithi Bhattacharya y Nancy Fraser en su libro “*El feminismo para el 99%, un manifiesto*”, que la igualdad de oportunidades no alcanza para empoderar a las mujeres pobres, racializadas y discriminadas. Por ello urge que el feminismo para el 99% sea un feminismo con visión de clase.

El feminismo para el 99%, constata que la nueva ola feminista nace en oposición al *feminismo liberal*, tildado de elitista y meritocrático, mientras que el feminismo para el 99% busca reencaminar la lucha feminista en alianza con otros movimientos que se organizan por la igualdad, por una sociedad justa, igualitaria, donde se reconozcan y respeten los derechos humanos de todas las personas, especialmente de las mujeres, migrantes, en situación de discapacidad, no binarias, afrodescendientes, y pobres. Es decir, donde se tengan en cuenta la interseccionalidad de género, la raza y la clase.

Según el Manifiesto, el feminismo liberal es un feminismo individualista, que tiene el foco siempre en el “*techo de cristal*”, defendiendo la idea de que si una mujer posee los “*talentos y virtudes*”<sup>2</sup>, si se comporta como se espera de ella, podrá avanzar en su carrera laboral hasta conseguir el puesto más alto en su lugar de trabajo, y ser una mujer exitosa. Todo esto sin tener en cuenta a las otras mujeres que quedan en el camino haciendo el trabajo doméstico y realizando las tareas de cuidado de esas mujeres “*talentosas*” que buscan su exitismo personal y corporativista.

---

<sup>2</sup> Tal como señala el Art. 8 de la Constitución uruguaya “Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos y virtudes”.



Es común escuchar a los gobernantes de nuestra región con discursos políticamente correctos. Hablan con lenguaje inclusivo y generan instancias ministeriales y departamentales donde el género forma parte del nombre de las mismas, e incluso algunos desarrollan *Planes de Igualdad* donde las medidas afirmativas están presentes. Esta expansión discursiva e institucional generó la presencia de redes transnacionales que trabajan en el mainstreaming de género (Rodríguez, 2008, 53-54). Sin embargo, esta incorporación de la perspectiva de género en la política pública encuentra sus límites en la ausencia de voluntad política y la permanencia de estándares culturales que no van de la mano con los cambios jurídico normativos (Guzmán, 2001, 33).

Rodríguez Gustá desarrolla con mucha claridad los beneficios de incorporar dicha perspectiva en políticas claves del Estado como las económicas, financieras, de inversión y comerciales, fundamentales para distribuir los recursos ya que se centra en la reproducción estructural de la desigualdad de género buscando transformar el proceso político y eliminando los sesgos de género (2008, 56).

Empoderar, entonces, implica ir más allá de la mera igualdad de oportunidades declarada en leyes y planes, empoderar a las mujeres más postergadas de nuestras sociedades precisa de voluntad política y de ejecución de las finanzas incorporando la perspectiva de género.

Mientras subsista esta discriminación de clase, de género y de raza, principalmente, las medidas que los Estados pueden implementar legalmente son insuficientes. La norma legal no puede resolver un problema estructural como es el de la discriminación continua a colectivos históricamente discriminados pero sí puede señalarle a los Estados una ruta para que eliminen esa discriminación. A pesar de ello, es importante precisar que sin las medidas afirmativas (Medidas Especiales de Carácter temporal las denomina la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) las situaciones de discriminación y de injusticia serían más graves aún.

Si bien el reto para los movimiento feministas de hoy no es la eliminación de la discriminación formal (en las leyes) los derechos que las normas establecen distan mucho de ser cumplidas. En el caso de las personas no binarias todavía falta que el derecho formal reconozca sus derechos y no se les discrimine por su orientación sexual, su identidad o percepción de género en la mayoría de los países de la región. Uruguay, en ese sentido, ha avanzado normativamente, pero no lo suficiente desde el punto de vista social. Es la discriminación y violencia cotidiana la que nos da la pauta de la brecha que hay entre la norma y la realidad.

El 26 de junio de 2020, se realizó la Primera reunión de altas autoridades del período de gobierno 2020-2025 organizado por el Consejo Nacional de Género. En la misma, la Presidenta del Consejo Nacional de Género y Directora del Instituto Nacional de las Mujeres Sra. Mónica Bottero expresó que “El próximo año Uruguay rendirá el informe país a la CEDAW en Ginebra, y dará cuenta de lo que se ha trabajado y los avances logrados” (Acta 1 | junio de 2020)<sup>3</sup>.

El Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer recibió el informe país del Estado uruguayo el 29 de marzo de 2021. Inicialmente se había fijado que la revisión sería durante el 77° período de sesiones (26 de octubre-5 de noviembre de 2020), pero comunicó que “En vista de los riesgos para la salud vinculados con la pandemia continúa de COVID-19, el Comité ha decidido aplazar hasta nuevo aviso el examen de los informes de los siguientes Estados Partes que fueron programados para ser considerados durante el 77° período de sesiones del Comité: Sudáfrica, Azerbaiyán, Ecuador, Nicaragua, Senegal, Suecia, Uruguay y Yemen”<sup>4</sup>.

En el mismo documento el Comité invita a las organizaciones no gubernamentales (ONG) a hacer presentaciones por escrito, independientemente del aplazamiento de los diálogos con los Estados Partes cuyos informes estaban programados para consideración durante el 77° período de sesiones del Comité.

---

<sup>3</sup> Disponible en <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/ACTA%2026.06.20%20CNG%29.pdf>

<sup>4</sup> Disponible en <https://tbinternet.ohchr.org>

Asimismo, enfatiza en la necesidad de que el informe contenga; (i) información sobre la implementación de algunos o todos los artículos sustantivos (artículos 1 a 16) de la Convención; (ii) Comentarios sobre el informe del Estado parte y sus respuestas escritas a la lista de cuestiones; (iii) Información sobre la aplicación por el Estado parte de las observaciones finales anteriores del Comité; (iv) Información que destaca las preocupaciones prioritarias y sugiere recomendaciones específicas de cada país para facilitar el trabajo del Comité; (v) Información sobre el impacto de las medidas adoptadas por los Estados Partes interesados para responder a la crisis COVID-19 sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género así como sobre la integración de la perspectiva género en los planes de recuperación post-Covid-19.

Por todas las razones expuestas, aún en pandemia, con incertidumbre respecto al futuro a nivel sanitario, económico y social pero con la esperanza puesta en la fuerza de la lucha organizada de las mujeres, las diversidades y disidencias, y con la certeza que para seguir reclamando que el Estado uruguayo cumpla con sus obligaciones enmarcadas en la CEDAW la sociedad civil organizada debe acercarse a esta Convención, conocerla cercanamente, desentrañarla, aterrizarla en nuestra realidad, es que este trabajo reflexiona en torno a: (i) los Derechos Humanos, la Igualdad y no discriminación, precisando sus conceptos y su desarrollo normativo a nivel internacional; (ii) los mecanismos de los derechos humanos en las Naciones Unidas centrándose en los órganos de los tratados y sus funciones; (iii) sobre la CEDAW; su Comité; las Recomendaciones Generales 19 y 35 respecto a la violencia contra la mujer basada en su género y su Protocolo Facultativo, **también reseñan dos casos sobre violencia de pareja que llegaron al Comité para Eliminar la Discriminación sobre la Mujer, y que nos permiten constatar que no es suficiente contar con la existencia de leyes sino que éstas sean deben ser aplicadas;** (iv) la Sociedad Civil y los informes alternativos ante el Comité CEDAW y los insumos de la Sociedad Civil para el informe CEDAW en su 74° sesión; (v) Viejos problemas para nuevas recomendaciones donde se reseña la agenda pendiente del Estado uruguayo respecto a las Observaciones y Recomendaciones del CEDAW en 2016 y se trabajan cuatro temas, respecto a los cuales el Estado uruguayo ha recibido recomenda-



ciones del Comité y que precisan el seguimiento y el monitoreo de las organizaciones sociales. Éstos son: Violencia contra las mujeres basada en su género; la cultura del olvido y el género de la memoria; educar para la igualdad y cuerpos recuperados y corporación médica; el derecho a interrumpir el embarazo y la objeción de conciencia en Uruguay; y (vi) reflexiones finales.

## I. Derechos Humanos, Igualdad y no discriminación, igualdad de género

Parece reiterativo hablar de derechos humanos, igualdad, no discriminación e igualdad de género. Sin embargo, no lo es, pues pese a ser conceptos que se complementan aún no han sido los suficientemente incorporados en nuestras sociedades latinoamericanas ya sea a nivel formal como a nivel material, real, de concreción de la norma positivada. Dice Alda Facio que *“Hablar de igualdad es hablar de diferencias, porque si mujeres y hombres fuéramos iguales no tendríamos por qué estar discutiendo este tema hoy (...). (1997, Nro.3). El Derecho Internacional de los Derechos Humanos viene positivando el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación desde hace 70 años, tal como reza el artículo 1º de la Carta de las Naciones Unidas de 1945.*

Siguiendo al Profesor Nogueira Alcalá afirmamos que los derechos humanos constituyen *“(...) el conjunto de facultades e instituciones que, concretan las exigencias de la libertad, la igualdad y la seguridad humanas en cuanto expresión de la dignidad de los seres humanos, en un contexto histórico determinado, las cuales deberán ser promovidas y garantizadas por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional, supranacional e internacional, formando un verdadero subsistema dentro de éstos”* (Nogueira, 2003, 3).

## **Igualdad y no discriminación**

Los principios y derechos a la igualdad y a la no discriminación se encuentran consagrados en los diversos instrumentos internacionales tanto en el ámbito universal como en el ámbito regional. Ambos son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos. Estos, están cercanamente vinculados pero no son iguales. La forma en que fueron normados en los instrumentos internacionales dan cuenta de su complementariedad.

En ambos sistemas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, es decir, tanto en el sistema universal como en el sistema interamericano, ambos principios y derechos se plasman en sus respectivas declaraciones de mayo y diciembre de 1948 señalando explícitamente la prohibición de discriminación por sexo.

## **Normativa internacional sobre igualdad y no discriminación**

La normativa internacional respecto a la no discriminación es reiterada en los diversos instrumentos internacionales lo que da cuenta de la importancia de su tratamiento. Véase la Declaración Universal (1948); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (CERD, por sus siglas en inglés); la Convención para Eliminar Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, (CEDAW, por sus siglas en inglés), la que también en su artículo 1º define lo que se entiende por Discriminación contra la Mujer. Además, reconoce el derecho de las mujeres a disfrutar y ejercer sin discriminación los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados por la Declaración Universal de Derechos Humanos y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La CEDAW describe de forma detallada las obligaciones programáticas de los Estados respecto a la eliminación de raíces socioculturales de la discriminación hacia la mujer.

Es importante también señalar que para que los Estados no discriminen en razón del sexo o identidad de género mediante sus diversos actos -sea por acción o por omisión- deben incorporar la perspectiva de género. Entendiendo que ésta “(...) Es una estrategia para hacer de los intereses y las experiencias de las mujeres y los hombres, una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas, en todas las esferas –política, económica y social-, de modo que mujeres y hombres se beneficien igualmente y se impida que la desigualdad se perpetúe. El objetivo final es que dicha perspectiva, al ser aplicada a las acciones, permita lograr la igualdad entre los géneros” (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ECOSOC, 1997)

Pero, ¿acaso basta con la ratificación de convenciones internacionales que garanticen la igualdad y prohíban la discriminación?, ¿Qué nos garantiza que las normas convencionales referidas a los derechos humanos de la igualdad y la no discriminación se cumplan en nuestros países?

Una de las formas de verificar el cumplimiento de las Convenciones de Derechos Humanos, especialmente los referidos a las mujeres, es mediante los exámenes periódicos que realizan los órganos de los tratados de las Naciones Unidas. En lo que concierne al derecho a participar en la vida política y pública de las mujeres el Comité CEDAW y el Sistema Interamericano el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). En estas instancias los Estados parte informan del cumplimiento de las Convenciones. Luego, los Comités Monitores emiten las Observaciones Finales para cada Estado parte. Observaciones Finales que los Estados deben acatar puesto que fueron emitidas por los órganos legítimos creados por ambas convenciones para tal fin.



## II. Los Mecanismos de Derechos Humanos de Naciones Unidas<sup>5</sup>

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

Estos mecanismos se dividen en dos categorías:

(i) Mecanismos basados en la Carta de las Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos; Examen Periódico Universal (EPU); y los procedimientos especiales (relatores especiales y grupos de trabajo).

(ii) Los órganos de los tratados (treaty bodies). A la fecha Naciones Unidas cuenta con nueve órganos creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos.

Actualmente, existen nueve órganos de tratados llamados también órganos de vigilancia de los tratados o Comités Monitores. Estos, fueron establecidos por los nueve principales tratados de derechos humanos para supervisar el cumplimiento por los Estados Partes de sus respectivas obligaciones. A continuación se detallan los mismos. Y el tratado que los monitorea:

- Comité de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial)

---

<sup>5</sup> Tomado de Umpiérrez, Alejandra y Meza Tananta, Flor de María “Aproximación a los compromisos del Estado uruguayo en derechos humanos y las prioridades en las agendas de los presidenciables uruguayos del 2014”, Fundación Friedrich Ebert Stiftung y Amnistía Internacional-Uruguay, Octubre de 2014

- Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer)

- Comité contra la Tortura (CAT) y Sub Comité contra la tortura.<sup>6</sup> (Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes)

- Comité sobre los Derechos del Niño-a (Convención sobre los Derechos del Niño y de la Niña)

- Comité para la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares)

- Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad)

- Comité sobre la Protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas).

Estos Comités Monitores son cuerpos técnicos (no políticos). Sus integrantes son expertos-as independientes e imparciales, de alta calidad moral y conocimiento en el área relevante de los derechos humanos. Actúan en su propia representación, es decir que no representan al Estado. Son elegidos por los Estados parte por un período de 4 años y de acuerdo a una distribución geográfica igualitaria. Representan a diferentes civilizaciones y a los principales sistemas legales existentes.

---

<sup>6</sup> Creado en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos, Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT).

## Funciones y procedimientos de los órganos de los tratados

Entre las principales funciones y procedimientos cada Comité:

(i) **Recibe Informes de los Estados partes** (iniciales y periódicos). La presentación de informes por los Estados es el único procedimiento común a los nuevos tratados básicos de derechos humanos. El objetivo es medir la implementación del tratado. Los Estados parte tienen la obligación de presentar a cada uno de los órganos de vigilancia un informe inicial y luego informes periódicos u otros que les solicite el órgano correspondiente. Es decir, deben informar tanto los avances legales, administrativos y judiciales, como los obstáculos encontrados en su implementación. La metodología que se usa es la del “diálogo constructivo” donde puede haber también intercambio de preguntas escritas o información antes de la sesión (lista de temas, preguntas que envían previamente a la delegación que representa al Estado parte).

En general los informes –llamados “informe país”– son redactados por los gobiernos de turno. Sin embargo, se espera que en la redacción de los mismos participen también otras instituciones del Estado como el parlamento, los gobiernos departamentales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil, sin que esto le quite a éstas la posibilidad de presentar sus propios informes alternativos, garantizando de este modo la objetividad de la información presentada.

Los órganos de los tratados –Comités Monitores– analizan los informes presentados por los Estados y los debates en sesiones públicas donde participan representantes del Estado examinado, representantes de las Organizaciones No Gubernamentales que presentaron informe alternativo o informe sombra y representantes de agencias multilaterales de las Naciones Unidas. El diálogo constructivo con el Estado implica también preguntas u observaciones de parte de los-as expertas del Comité. Después del examen el Comité emite las Observaciones Finales y formulan Recomendaciones que son publicadas al terminar el período de sesiones en los informes anuales de los diferentes órganos. Los exámenes son públicos. Todos los informes presentados ante el



Comité: informe de los Estados, informe alternativo de la Sociedad Civil Organizada, la lista de preguntas y observaciones finales, son publicados vía internet.

De los Estados examinados se espera que apliquen las recomendaciones recibidas y que en su próximo informe den cuenta sobre las medidas adoptadas para ello.

Respecto a las Observaciones Finales realizadas por el Comité para Eliminar Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer-Comité CEDAW o Comité- anota la Dra. Alda Facio que *“Estas observaciones finales deben ser asumidas por los Estados como verdaderas orientaciones, directrices o pautas para cumplir con una obligación jurídica asumida al ratificar la convención. En esa medida, estas orientaciones no son totalmente discrecionales ya que descansan en esa obligación legal. Los Estados deben crear los mecanismos que permitan la implementación de estas recomendaciones pues éstas están basadas en la obligación legal de implementar la CEDAW con la debida diligencia”* (Facio, 1997, Nro. 7)

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

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

**(iii) Interpreta el tratado mediante Recomendaciones u Observaciones Generales.** Los Comités adoptan y publican Recomendaciones y Observaciones Generales respecto a las obligaciones y disposiciones que cada uno de los tratados establece. Estos, constituyen una fuente autorizada de interpretación.

Asimismo, clarifican el articulado del tratado, estableciendo de este modo estándares para los Estados partes. Pueden estar referidas a derechos específicos, a cuestiones procesales, a cuestiones generales (alcance de cierta obligación), a grupos específicos (mujeres migrantes por ejemplo), entre otras.

Algunos de los Comités, como el Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer han introducido desde hace unos seis años el pedido de “informe de avance” con el fin de hacer un seguimiento de las recomendaciones que emite el Comité a cada Estado parte cuando realiza el examen del informe (s) periódico (s) correspondiente. Este informe se realiza a los 2 años de la presentación del informe país. Así, en 2016 este Comité solicitó al Estado uruguayo que “le proporcionara por escrito, en un plazo de dos años, información detallada sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones que figuran en los párrafos 20 a) y f) y 32 a) y c)” (CEDAW/C/URY/CO/8-9, p.50).

Las recomendaciones que figuran en los párrafos arriba señalados se refieren a la prevención y combate de la violencia doméstica contra la mujer y el establecimiento de mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de violencia basada en género (p. 20 a y f) y a la aplicación de estrategias para hacer frente a los embarazos precoces y la promoción de medidas especiales de carácter temporal para mejorar la representación de las mujeres en puestos de decisión en la academia (p. 32 a y c). Para ampliar información pueden revisar el anexo 1.

El Estado uruguayo presentó el informe de avance en 2019 y así también lo hizo la Sociedad Civil Organizada (Cotidiano Mujer, CLADEM Uruguay y Colectiva Mujeres). Para más detalle se puede consultar el mismo en el anexo.

### III. La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)

Las mujeres cuentan con todos los instrumentos de derechos humanos emitidos hasta la fecha. Sin embargo, es importante señalar que debieron transcurrir tres décadas, desde 1948, para que los derechos de las mujeres fueran incorporados formalmente a la esfera de los derechos humanos mediante la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante como la CEDAW, lo que da cuenta de que su propia humanidad no había sido suficiente para garantizarlos.

Es importante señalar el rol preponderante que jugó la Comisión sobre la Condición Social y Jurídica de la Mujer (CSW, por sus siglas en inglés), respecto a la promoción de los derechos de las mujeres en las áreas políticas, económicas, civiles, sociales y educacionales mediante recomendaciones e informes al Consejo Económico y Social, (ECOSOC), y en la preparación y redacción de la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer de 1967. Señala Alda Facio que esta Declaración “*adelantó de forma importante la fijación de estándares para los derechos de las mujeres*” (2009, 31). La Declaración también sirvió de base para la CEDAW.

La historia de los derechos humanos nos permite afirmar que, paulatinamente, el espectro original de los derechos humanos fue reformulándose, pasando del “*sujeto universal y abstracto al sujeto con identidades particulares, a un sujeto situado*” (Chiarotti, 2001, 77). Es decir, reconociéndose concretamente a esos “*otros*” seres humanos, diversos, con sus especificidades y necesidades.

En este pasaje del desarrollo de los derechos humanos encontramos diversas Convenciones que dan cuenta del tránsito de la universalidad a la diversidad. Así, en 1965 entra en vigor la CERD; en 1979 la CEDAW; en 1989 la Convención sobre los Derechos de los Niños y Niñas; en el 2000 la Con-

vención sobre Trabajadores migratorios y sus Familiares en 2007 la Convención sobre las personas con Discapacidad, entre otros.

La CEDAW es un tratado internacional fruto de cuatro años de trabajo de la CSW, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 34/180, el 18 de diciembre de 1979, con el fin de *“proteger y promover el respeto a los derechos humanos de las mujeres”* (ONU Mujeres, 2012, 9). Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 luego de recibir las 20 ratificaciones necesarias para ello; a la fecha la han ratificado 189 Estados miembros de las Naciones Unidas.

Con la adopción de este tratado el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce y positiva los derechos humanos de las mujeres *“explícita o implícitamente al prohibir todas las formas de discriminación por sexo”* (Facio, 2009, 55), la misma que en el 2000 será complementada por su Protocolo Facultativo, situándola en el rango de otras convenciones del sistema internacional. En su preámbulo se reconoce que si bien existen convenciones internacionales, resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer éstas no fueron suficientes para garantizarles a las mujeres sus derechos. Así, los Estados Partes constatan *“(…) sin embargo (...) a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”* (CEDAW, 2004, s/p).

La CEDAW es el primer instrumento internacional de derechos humanos que reconoce que históricamente la mujer viene sufriendo discriminación y que dicha discriminación *“(…) viola los principios de igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad”* (CEDAW, 2004, s/p). De esta manera la CEDAW toma como punto de partida la histórica desigualdad entre

hombres y mujeres y *“aunque no hablaba de género o de perspectiva de género en el momento que fue discutida, si se puede decir que es un instrumento con perspectiva de género”* (Facio, 1997, s/n).

A fines de los años ochenta diversas juristas iniciaron la crítica del paradigma de los derechos humanos con el fin de develar el sesgo androcéntrico en la teoría y práctica de los derechos humanos. Asimismo, propusieron un nuevo paradigma que incluyera mujeres de todas las razas, edades, capacidades, regiones, prácticas sexuales, religiosas y culturales (Facio, 1997, s/n).

La CEDAW consta de un preámbulo y 30 artículos. En su Artículo 1 define la discriminación afirmando que

A los efectos de la presente convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o cualquier otra esfera.

Esta definición es importante por diferentes razones, resaltamos algunas de las que señala Facio.

- Es una definición legal que se incorpora al ordenamiento jurídico interno cuando el Estado Parte ratifica la Convención. Es decir, que los funcionarios que representan al Estado en el ejercicio de sus funciones, entre ellos los jueces, deben atenerse a esta definición.

- Determina que el acto discriminatorio tenga por objeto o por resultado la violación de los derechos humanos de las mujeres. En consecuencia, se sancionarán no solo los actos con intención de discriminar sino también aquellas que sin tener la intención explícita terminan discriminando cuando, por ejemplo, prohíben el acceso a las mujeres a determinados empleos como los nocturnos o trabajos riesgosos bajo el argumento de “protegerlas”.



- El acto discriminatorio puede tener varios grados, puede ser parcial o total, menoscabando o anulando.

- El acto discriminatorio puede producirse en diferentes etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, en el goce o en el ejercicio. Es decir, que el Estado Parte se obliga a (i) reconocer los derechos de las mujeres; (ii) a proveer condiciones materiales para gozar de tales derechos; y (iii) crear los mecanismos para que las mujeres puedan denunciar su violación y obtener una reparación.

- La discriminación es definida como un acto violatorio del principio de igualdad y a la mujer como sujeto de derechos, sujeto jurídico con derecho a la dignidad (Facio, 1997, s/n).

En su Artículo 2 establece de manera general las obligaciones de los Estados parte para eliminar la discriminación contra la mujer en sus respectivos países. Al integrarse al tratado, los Estados parte, se obligan a adoptar medidas para efectivizar el principio a la igualdad entre el hombre y la mujer mediante: (i) la adopción de normas legales para eliminar la discriminación y asegurar el total desarrollo y avance de la mujer; (ii) la adopción de Medidas Especiales de Carácter Temporal para acelerar la igualdad entre hombres y mujeres; (iii) la modificación de los patrones sociales y culturales; (iv) la supresión de la explotación de la mujer; (v) la igualdad en la vida política y pública en el plano nacional; (vi) la igualdad en la vida política y pública en el plano internacional; (vii) la igualdad en las leyes de nacionalidad; (viii) la igualdad en la educación; (ix) la igualdad de derechos en materia de empleo y trabajo; (x) la igualdad en el acceso a la atención sanitaria; (xi) la seguridad económica y social; (xii) la igualdad de oportunidades de la mujer rural; (xiii) la igualdad jurídica y civil; (xiv) y la igualdad en el derecho de familia.

Como bien señala Facio, la CEDAW se plantea 4 objetivos para lograr la igualdad entre mujeres y hombres, siendo éstos: (i) eliminar la discriminación contra las mujeres, ya sea esta directa o indirecta, en cualquier esfera, en la vida pública, privada o familiar; (ii) eliminar las tradiciones, prácticas culturales y religiosas y los estereotipos o prejuicios que perjudican a las mujeres; (iii)

lograr la igualdad de resultados para todas las mujeres enfatizando la interseccionalidad de la discriminación hacia la mujer y otras discriminaciones basadas en condiciones como etnia, edad, estatus económico, estatus migratorio, nacionalidad, entre otras; y (iv) establecer obligaciones o responsabilidades estatales concretas para eliminar la discriminación contra las mujeres y el logro de igualdad entre mujeres y hombres (Facio, 2009, 57).

El Estado uruguayo ratificó la CEDAW mediante Decreto Ley Nro. 15.164 el 30 de noviembre de 1981, incorporándola formalmente de esta manera a su ordenamiento jurídico interno.

## **El Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer**

El Artículo 17 de la CEDAW establece este Comité con el objetivo de examinar los avances realizados por los Estados Parte en la aplicación de sus disposiciones. El mismo está integrado por 23 personas expertas quienes son elegidas por la conferencia de Estados Parte cada dos años a título personal. El mandato tiene una duración de 4 años.

El Comité funciona *“como un sistema de vigilancia de la aplicación de la Convención por los Estados que la hubieren ratificado o se hubieren adherido a ella”* (Naciones Unidas, 2005, 37). Esta vigilancia se da en virtud de lo mandatado en el Artículo 18 de la CEDAW donde se señala que los Estados parte deben presentar un informe inicial al año de haberla ratificado y cada 4 años su informe periódico. Sin embargo, como señalamos anteriormente, este Comité es uno de los que ha innovado con los llamados informes de avance o de medio camino para agilizar la respuesta del Estado Parte en la recomendación planteada por este Comité respecto de los puntos más álgidos que el Estado Parte tiene pendiente.

Este proceso de examen de informes es público. El Comité, acorde con el Artículo 22 de la CEDAW invita a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuyos informes se examinan en sesiones informales con el Comité, y a organismos especia-

lizados del Sistema Internacional como ONU Mujeres, UNICEF, FAO, OIT, FNUAP, ACNUR, OMS, entre otros, a presentar sus informes respecto a la situación de las mujeres del país que es examinado.

La información que brindan las ONG es importante para el Comité pues los informes país no siempre dan cuenta de la realidad de los derechos humanos de las mujeres en el Estado examinado.

Este proceso ha permitido establecer “un diálogo constructivo” - llamado así por el mismo Comité -, entre éste y los representantes del Estado examinado. La instancia no supone un enfrentamiento pues en general el ambiente es de “libre intercambio de ideas, información y propuestas (Naciones Unidas, 2005, 41). Esto se ve reflejado en el hecho que el Comité nunca declara formalmente que un Estado ha violado la CEDAW sino que señala las carencias del Estado mediante preguntas y observaciones.

Luego de las sesiones públicas de examen a los Estados Parte, el Comité revisa la información recibida por éstos y decide respecto de las observaciones y recomendaciones finales a ser presentadas, las que luego serán incluidas en su informe anual a la Asamblea General.

Respecto a las Observaciones Finales realizadas por el Comité CEDAW a los Estados Parte precisa Alda Facio que

Estas observaciones finales deben ser asumidas por los Estados como verdaderas orientaciones, directrices o pautas para cumplir con una obligación jurídica asumida al ratificar la convención. En esa medida, estas orientaciones no son totalmente discrecionales ya que descansan en esa obligación legal.

Los Estados deben crear los mecanismos que permitan la implementación de estas recomendaciones pues éstas están basadas en la obligación legal de implementar la CEDAW con la debida diligencia (Facio, 1997, s/n).

Del proceso de exámenes a los Estados Partes, de sus observaciones finales y de sus diversos informes el Comité elabo-

ra sus recomendaciones generales. A la fecha cuenta con 35 recomendaciones generales. Entre ellas las Recomendaciones Generales 19 de 1992, en la que define a la violencia contra la mujer como una forma de discriminación contra la mujer; la 21 de 1994, sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares; la 23 de 1997, sobre la vida política y pública; la 25 sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la CEDAW, referente a medidas especiales de carácter temporal; la N° 33 de julio de 2015 sobre Acceso a la justicia para las mujeres y la última, la N° 35, sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19.

## **La violencia contra la Mujer en la CEDAW. Las Recomendaciones Generales N° 19 y 35 del Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer**

La violencia contra la mujer no es tratada explícitamente por la CEDAW porque en el momento de su adopción ésta no estaba en la agenda pública. Es por ello que en su 11º período de sesiones en 1992, el Comité CEDAW decidió ampliar oficialmente la prohibición general de la discriminación por motivos de sexo, de manera tal que incluyera la violencia basada en el sexo.

El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, 743).

Mediante esta recomendación general el Comité estableció que la violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos internacionalmente reconocidos, y que el autor de esta violencia puede ser un particular o un funcionario

público. Esto porque la responsabilidad del Estado implica también eliminar la discriminación por razones de sexo por parte de cualquier persona, organización o empresa. La responsabilidad del Estado no solo se concreta cuando un representante del mismo interviene en una situación de violencia por motivos de sexo sino también cuando no procede con la debida diligencia para prevenir violaciones de derechos perpetradas por particulares, o para investigar, sancionar y reparar oportunamente.

Asimismo, hace un listado de los derechos humanos de las mujeres que se afectan cuando son víctimas de violencia.

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden, entre otros:

- a) El derecho a la vida;
- b) El derecho a no ser sometida a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes;
- c) El derecho a protección en condiciones de igualdad con arreglo a normas humanitarias en tiempo de conflicto armado internacional o interno;
- d) El derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- e) El derecho a igualdad ante la ley (...) (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008, 744).

En sus observaciones el Comité da cuenta de cómo los prejuicios y prácticas pueden llegar a justificar la violencia contra la mujer como una forma de protección o dominación además de perpetuar actitudes tradicionales como la violencia y los malos tratos en la familia, los matrimonios forzados, los ataques con ácido y la circuncisión femenina.

En julio de 2017 el Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer emitió la Recomendación General 35 que “com-



plementa y actualiza la orientación formulada a los Estados partes en la recomendación general núm. 19 y debe leerse conjuntamente con ella” (CEDAW/C/GC/35).

En esta Recomendación “*la expresión “violencia por razón de género contra la mujer”* se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas supervivientes” (CEDAW/C/GC/35).

## **El Protocolo Facultativo de la CEDAW**

Como sabemos, un protocolo facultativo es un mecanismo jurídico, adjunto a una Convención o Pacto, que introduce aspectos no contemplados en éstos. Se le llama facultativo u opcional porque los Estados Parte de la CEDAW pueden ratificarlo o no. Al ratificar este protocolo los Estados Parte facultan al Comité CEDAW a recibir comunicaciones de mujeres que consideren haber sufrido violación de sus derechos humanos consagrados en la Convención y que su queja sea examinada por personas independientes encargadas de monitorear la Convención.

Para entender cómo se consiguió el Protocolo Facultativo de la CEDAW es necesario conocer el camino recorrido por la CSW y el movimiento de mujeres y feminista. En 1991 hubo una reunión de expertas convocada por la CSW de la cual surgió una recomendación que fue elevada al Secretario General de las Naciones Unidas pidiéndole que examinara la posibilidad de crear un mecanismo que permitiera a las víctimas recurrir al Comité CEDAW, tal como se lo permitía a otras víctimas de violaciones a otras convenciones como la CERD (ONU, A/47/38). Además, entre 1975 y 1995 se realizaron cuatro conferencias sobre la mujer organizadas por la Organización de las Naciones Unidas que hicieron camino para llegar hasta este punto (Facio, 2008, 33-42). La primera (1975) se realizó en México en el Año Internacional de la Mujer.

En julio de 1995, el ECOSOC resolvió que un protocolo facultativo podía ser el mecanismo que las mujeres organizadas venían solicitando desde las Conferencias Mundiales de Viena y Cairo. En 1996 un grupo de trabajo encargado de su elaboración empezó a sesionar hasta su aprobación por la CSW en 1999. El 10 de diciembre de ese mismo año fue abierto para la firma (Facio, 2008, 54).

El protocolo facultativo entró en vigor el 22 de diciembre del 2000, después de haber transcurrido tres meses desde la décima ratificación, tal como lo establece su Artículo 16. A la fecha son 109 Estados los que lo han ratificado, de los 189 que forman parte de la CEDAW.

Como dijimos, este protocolo incorpora la posibilidad de accionar directamente ante el Comité mediante dos procedimientos: el de investigación y el de la comunicación. Mediante este último el Comité puede recibir quejas de mujeres o de sus representantes y familiares (si las mujeres han fallecido), que valoran que sus derechos humanos contenidos en la CEDAW no han sido amparados por su Estado. El Comité analizará y evaluará el caso. De encontrar responsabilidad del Estado denunciado recomendará al mismo la realización de acciones entre las que se encuentran las reparaciones para la víctima, o sus familiares, y acciones más generales como cambiar las leyes, capacitación a operadores jurídicos, etc. Estas recomendaciones buscan la no repetición de la violación del o de los derechos invocados y establecen estándares respecto a los derechos humanos de las mujeres que la CEDAW contempla.

Son varias las razones que dan cuenta de la necesidad de contar con un protocolo facultativo de la CEDAW, entre otras: (i) los mecanismos internacionales existentes eran insuficientes o inadecuados; (ii) el único procedimiento que la Convención preveía era el de los informes periódicos de los Estados en su artículo 18; (iii) no existían procedimientos específicos que contemplaran violaciones individuales o colectivas de los derechos humanos de las mujeres y su consiguiente reparación, tampoco había un órgano independiente, con la experticia necesaria que incorporara en su análisis la perspectiva de género; (iv) en el análisis de un caso individual el Comité CEDAW podría hacer un

análisis más completo de una ley o política nacional en determinado contexto; (v) el protocolo permitiría la reparación en casos individuales pues en general *“las leyes nacionales no las protegen de las violaciones de derechos básicos,(...), los funcionarios encargados carecen de entrenamiento necesario para cumplir sus obligaciones en relación con los derechos humanos y no toman en cuenta las disparidades de género y los impedimentos que las mujeres encuentran para demandar reparación a esas violaciones”* (UNIFEM, s/f, 28).

Mediante la Ley 17.338, del 18/05/2001, el Estado uruguayo ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, obligándose con ambos a cumplir los mandatos que de dicho instrumento se derivan.

## **El procedimiento de Comunicaciones Individuales establecido en el Protocolo Facultativo**

Este es uno de los dos procedimientos que el Protocolo mandata al Comité CEDAW. Está establecido en el artículo 1 que señala *“Todo Estado Parte en el presente protocolo (...) reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (...) para recibir y considerar las comunicaciones presentadas de conformidad con el artículo 2”* (Naciones Unidas, 1999).

El artículo 2 establece el procedimiento de comunicaciones que faculta a una mujer o a un grupo de mujeres presentar una comunicación al Comité cuando consideren que determinado Estado Parte ha vulnerado cualquiera de los derechos contenidos en la CEDAW. Asimismo, se establece que las comunicaciones podrán ser presentadas en nombre de otra persona, con su consentimiento o sin él, debiendo justificar el no tener dicho consentimiento.

El artículo 3 dice que las comunicaciones se presentarán por escrito y no podrán ser anónimas. Asimismo, deja claro que solo se recibirán comunicaciones concernientes a un Estado que sea parte del Protocolo Facultativo.

El artículo 4 establece los requisitos de admisibilidad de las comunicaciones, es decir que (i) deben haber agotado la vía interna; (ii) que no haya sido examinada por el Comité u otro mecanismo internacional; (iii) que sea compatible con lo dispuesto por la Convención; (iv) que esté debidamente fundada y sustanciada; (v) que no constituya un abuso del derecho; y (vi) que los hechos hayan ocurrido después de la fecha de la entrada en vigor del Protocolo Facultativo para el Estado Parte interesado, con la excepción de que los hechos deben seguir ocurriendo después de esa fecha.

El artículo 5 mandata al Comité para que adopte medidas provisionales necesarias para evitar posibles daños irreparables a la víctima o a las víctimas de la supuesta violación.

El artículo 6 da cuenta del procedimiento cuando se admite la comunicación. El Comité informa al Estado Parte confidencialmente y éste tiene seis meses para presentar por escrito sus explicaciones o declaraciones sobre los hechos comunicados. También se prevé que el Estado Parte indique las medidas correctivas que hubiere adoptado, si las hubo.

El último artículo que se ocupa de las comunicaciones es el artículo 7. Este define el procedimiento para la consideración de una comunicación.

Después de examinar la comunicación el Comité CEDAW notifica a las partes interesadas su opinión. Si el Comité considera que el Estado Parte estuvo involucrado en las violaciones alegadas hará recomendaciones a éste para remediarlas (UNIFEM, s/f,30).

Hasta 2015 se habían presentado 67 comunicaciones individuales, *“De un total de 67 Comunicaciones presentadas, sólo se han resuelto 17, quedando todavía 21 de ellas por resolver; otras 22 se han declarado inadmisibles y 7 se han retirado. Por otro lado, de todas aquellas en las que el Comité ha entrado en el fondo del asunto, sólo en una de ellas ha determinado que no existía violación de la CEDAW”* (Stoffles, 2015, 3).

De los casos resueltos por el Comité enfatizamos los casos de Fatma Yildirim y Sahide Goepçke vs Austria. Ambos son casos de violencia de pareja y ex pareja (Violencia en el Hogar dice

la norma austriaca) por la similitud de los casos que tenemos en Uruguay. A continuación, presentamos una breve reseña de cada uno de ellos.

## **El caso Fatma Yildirim vs Austria (CEDAW/C/39/D/6/2005)**

Mediante la resolución CEDAW/C/39/D/6/2005 se presenta la opinión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitida en virtud del párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de la Comunicación No. 6/2005. A continuación, resumimos las partes más centrales de la resolución para entender el caso planteado.

### **Los hechos**

Los autores, el Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica y la Asociación en pro del Acceso de la Mujer a la Justicia, dos organizaciones con sede en Viena (Austria) que protegen y apoyan a las mujeres que son víctimas de la violencia por razón de sexo, declaran que Fatma Yildirim (en adelante Fatma Y) contrajo matrimonio con Irfan Yildirim el 24 de julio de 2001. Fatma tenía tres hijos de su primer matrimonio, dos de los cuales son adultos.

Irfan Yildirim amenazó con dar muerte a Fatma Y. por primera vez, en julio de 2003. Fatma Y. quería divorciarse de Irfan Yildirim, pero él no daba su consentimiento y amenazaba con matarla a ella y a sus hijos, si lo hacía.

El 4 de agosto de 2003, Fatma Y. temiendo por su vida, se trasladó con su hija de 5 años, Melissa, a casa de su hija mayor, Gülen. El 6 de agosto de 2003, pensando que Irfan Yildirim se encontraba en el trabajo, volvió a su apartamento para recoger algunos efectos personales. Irfan Yildirim llegó al apartamento y



la atacó. Luego la llamó a su teléfono celular y la amenazó de nuevo con matarla, por lo que Fatma acudió a la Comisaría de Ottakring de la Policía Federal de Viena para denunciar a Irfan Yildirim por agresión y por amenazarla de muerte.

El 6 de agosto de 2003, la policía emitió contra Irfan Yildirim una orden de expulsión y prohibición de regresar al apartamento. La policía también comunicó al Fiscal de guardia de Viena que Irfan Yildirim había proferido una amenaza con intención criminal contra Fatma Yildirim y pidió que fuera detenido. La Fiscalía rechazó la solicitud.

El 8 de agosto de 2003, Fatma Y. con la ayuda del Centro de Intervención de Viena contra la Violencia Doméstica solicitó una medida cautelar contra Irfan Yildirim. El Tribunal de Distrito de Hernals informó a la Comisaría de Ottakrin de la Policía Federal de Viena de la solicitud. Ese mismo día, Irfan Yildirim se presentó en el lugar de trabajo de Fatma Y. y la hostigó. La policía fue requerida para poner fin a la pelea, pero no informó del incidente a la Fiscalía.

El 9 de agosto, Irfan Yildirim amenazó con matar a Fatma Y. en su lugar de trabajo. Ésta llamó a la policía desde su teléfono celular. Cuando la policía llegó Y. Irfan Yildirim ya se había ido, esa misma noche volvió a amenazarla a ella y a su hijo.

El 11 de agosto de 2003, Irfan Yildirim se presentó en el lugar de trabajo de Fatma Yildirim a las 19.00 horas y la amenazó de muerte, expresando que su homicidio aparecería en los periódicos. Luego se sucedieron sucesivamente otras amenazas contra Fatma Y.

El 26 de agosto de 2003, Fatma Y. presentó una petición de divorcio en el Tribunal de Distrito de Hernals. El 1° de septiembre de 2003, el Tribunal de Distrito de Hernals emitió una medida cautelar contra Irfan Yildirim a favor de Fatma Y. valedera hasta que finalizara la tramitación del divorcio. En virtud de la orden, se prohibía a Irfan Yildirim regresar al apartamento familiar y sus alrededores inmediatos, acudir al lugar de trabajo de Fatma Y. y reunirse o ponerse en contacto con Fatma Y.

El 11 de septiembre de 2003, a las 22.50 horas aproximadamente, Irfan Yildirim siguió a Fatma Yildirim cuando se dirigía a casa desde su trabajo y la apuñaló hasta darle muerte.

Irfan Yildirim fue detenido cuando intentaba entrar en Bulgaria el 19 de septiembre de 2003. Fue declarado culpable del asesinato de Fatma Y. y se encuentra cumpliendo condena de cadena perpetua.

## **La denuncia**

Los autores denuncian que Fatma Y. es víctima de una violación por el Estado de Austria de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la CEDAW porque Austria no tomó todas las medidas positivas necesarias para proteger el derecho a la vida y a la seguridad personal de Fatma Y. En particular, los autores alegan que la comunicación entre la policía y la Fiscalía no permitió a ésta evaluar debidamente el peligro que planteaba Irfan Yildirim y que en dos ocasiones el Fiscal tendría que haber solicitado al juez investigador que emitiera una orden de detención contra Irfan Yildirim en virtud del subpárrafo 3 del párrafo 2 del artículo 180 del Código de Procedimiento Penal.

Los autores sostienen, además, que el Estado Parte tampoco cumplió las obligaciones contraídas en virtud de las recomendaciones generales Nos. 12, 19 y 21 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, las conclusiones del Comité (junio de 2000) sobre los informes periódicos tercero y cuarto combinados y el quinto informe periódico de Austria (...) varias disposiciones de otros instrumentos internacionales y la Constitución de Austria.

Respecto del artículo 1 de la Convención, los autores sostienen que, en la práctica, el sistema de justicia penal afecta principal y desproporcionadamente de forma negativa a la mujer. Afirman que las mujeres salen mucho más perjudicadas que los hombres cuando: (i) los fiscales no solicitan la detención de supuestos agresores;(ii) por la práctica de no enjuiciar y castigar como corresponde a los autores de casos de violencia doméstica;

(iii) por la falta de coordinación entre las autoridades policiales y judiciales; (iv) la falta de capacitación del personal policial y judicial en materia de violencia doméstica; (v) y la falta de datos y estadísticas sobre la violencia doméstica. En base a todo lo anterior los autores sostienen que da lugar a desigualdades en la práctica y a la denegación del disfrute de los derechos humanos de Fatma Y.

Por lo que se refiere al artículo 1 y el apartado e) del artículo 2 de la Convención, los autores declaran que el personal del sistema de justicia penal de Austria no actuó con la diligencia debida para investigar y enjuiciar los actos de violencia y proteger el derecho de Fatma Y. a la vida y a su seguridad personal.

Respecto del artículo 1 y el artículo 5 de la Convención, los autores alegan que el asesinato de Fatma Y. es un ejemplo trágico de que las autoridades austríacas y la opinión pública en general, no toman en serio la violencia contra la mujer. Afirman que el sistema de justicia penal, en particular los fiscales y jueces, consideran que el asunto es un problema social o doméstico, una infracción o falta menor que ocurre en ciertas clases sociales.

Los autores solicitan al Comité que:

a) evalúe en qué medida se han violado los derechos humanos de la víctima y los derechos que se protegen en virtud de la Convención, así como la responsabilidad del Estado Parte por no detener al sospechoso peligroso,

b) recomiende al Estado Parte que ofrezca protección efectiva a las mujeres que son víctimas de la violencia, en particular a las migrantes, dando instrucciones claras a los fiscales y jueces investigadores sobre lo que tienen que hacer en casos de violencia grave contra la mujer,

c) aplique una política “favorable a la detención” con el fin de ofrecer protección efectiva a las mujeres que son víctimas de la violencia doméstica, así como una política “favorable al enjuiciamiento”,

d) transmita a los maltratadores y a la opinión pública

la idea de que la sociedad condena la violencia doméstica,

e) garantice la coordinación entre las distintas autoridades encargadas de hacer cumplir la ley,

f) recomiende al Estado Parte que se asegure de que todos los niveles del sistema de justicia penal (policía, fiscales, magistrados) cooperen de forma sistemática con las organizaciones que trabajan para proteger y apoyar a las mujeres que son víctimas de la violencia por razón de sexo,

g) se asegure de que los programas de capacitación y educación sobre la violencia doméstica sean obligatorios.

Los autores sostienen que no hay ningún otro recurso interno que se pudiera haber aplicado para proteger la seguridad personal de Fatma Y. y evitar su homicidio, y que tanto la orden de expulsión y prohibición de regresar, como la medida cautelar, resultaron ser ineficaces. También declaran que han presentado la comunicación con el fin de que el Estado Parte rinda cuentas de sus omisiones y negligencia y no para obtener compensación para los herederos.

## **Exposición del Estado Parte sobre la admisibilidad**

En su exposición del 4 de mayo de 2005, el Estado Parte confirma los hechos de la comunicación y añade que İrfan Yildirim fue condenado a cadena perpetua en la sentencia firme del Tribunal Penal Regional de Viena de 14 de septiembre de 2004, por asesinato y amenaza criminal peligrosa.

El Estado Parte argumenta que la Ley Federal de protección contra la violencia familiar constituye un sistema altamente eficaz para combatir la violencia doméstica y establece un marco para la cooperación eficaz entre diversas instituciones.

El Estado Parte también argumenta que periódicamente se realizan cursos especiales de capacitación en materia de vio-

lencia doméstica para los magistrados y la policía. Esas tragedias no indican discriminación contra la mujer con arreglo a la Convención. Su argumentación se centra en señalar que “El Estado Parte sugiere que la imposición de la detención constituye una enorme injerencia en las libertades fundamentales de una persona, razón por la que la detención sólo puede imponerse como última ratio. La valoración de proporcionalidad es una evaluación orientada hacia el futuro de la peligrosidad de la persona en cuestión y la posibilidad de que esa persona cometa un delito, lo que tiene que sopesarse con las libertades y los derechos fundamentales del sospechoso (CEDAW/C/39/D/6/2005, 2007, p. 4.5).

## **Examen de la cuestión en cuanto al fondo**

El Comité reconoce que Austria ha creado un modelo amplio para hacer frente a la violencia doméstica que incluye legislación, recursos penales y civiles, sensibilización, educación y capacitación, centros de acogida, asesoramiento psicológico para las víctimas de la violencia y que se ocupa de los autores del delito. Pero que este modelo carece del apoyo de los agentes estatales, que deberían proceder con la debida diligencia.

El Comité señala la innegable secuencia de acontecimientos que culminaron en la muerte de Fatma Y. enfatizando que ésta ocurrió pese a la existencia de una medida cautelar que le prohibía regresar a la vivienda de la pareja, sus inmediaciones y el lugar de trabajo de Fatma, así como ponerse en contacto con ella, y a las intervenciones periódicas de la policía.

El Comité considera que los hechos revelan una situación extremadamente peligrosa para la occisa, afirman que teniendo en cuenta esa situación el Fiscal no tendría que haber negado los pedidos de la policía de arrestar a Irfan Yildirim. Esta negativa de la fiscalía representa una violación de la obligación de Austria de proceder con la debida diligencia para proteger a Fatma Y. Afirma que si bien Austria sostiene que, en ese momento, una

orden de arresto parecía desproporcionadamente invasiva, el Comité opina que los derechos del autor del delito no pueden dejar sin efecto los derechos humanos a la vida y a la integridad física y mental de la mujer víctima.

También observa que se ha procesado a Irfan Yildirim con todo el rigor de la ley por haber asesinado a Fatma Y. pero concluye de todos modos que Austria violó sus obligaciones con arreglo a los apartados a) y c) a f) del artículo 2, y al artículo 3 de la CEDAW en conjunción con su artículo 1 y la recomendación general 19 del Comité, así como los derechos a la vida y a la integridad física y mental de la fallecida.

Con arreglo al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la CEDAW el Comité opina que los hechos que se examinan revelan una violación de los derechos de la fallecida Fatma Y. a la vida y la integridad física y mental en virtud de los apartados a) y c) a f) del artículo 2, y el artículo 3 de la Convención, en conjunción con el artículo 1 y la recomendación general 19 del Comité.

En ese sentido recomienda a Austria:

a) Fortalecer la aplicación y supervisión de la Ley Federal de protección contra la violencia familiar y el derecho penal conexo, procediendo con la debida diligencia para prevenir la violencia contra la mujer y responder a ella y, en caso de que ello no ocurra, imponer las sanciones adecuadas;

b) Procesar con vigilancia y rapidez a los autores de delitos de violencia doméstica para enviar el mensaje a los delincuentes y a la sociedad toda de que la violencia doméstica se condena. Dice que se debe vigilar que en cualquier acción emprendida para proteger a las mujeres contra la violencia se tenga debidamente en cuenta su seguridad, enfatizando que los derechos del agresor no pueden dejar sin efecto los derechos humanos de la mujer a la vida y a la integridad física y mental;

c) Velar por una mayor coordinación entre los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales (...)



d) Fortalecer los programas de capacitación y la educación en materia de violencia doméstica para los magistrados, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluida la formación relativa a la CEDAW, la recomendación general 19 del Comité y el Protocolo Facultativo de la Convención.

b. El caso *Şahide Goekce vs Austria*. Comunicación Nº 5/2005. Decisión del 6 de agosto de 2007 (CEDAW/C/39/D/5/2005)

Los autores de la comunicación de fecha 21 de julio de 2004 con información complementaria de fecha 22 de noviembre y 10 de diciembre de 2004 son el Centro de intervención de Viena contra la violencia en el hogar y la Asociación para el acceso de las mujeres a la justicia, dos organizaciones de Viena (Austria) que protegen y apoyan a las mujeres víctimas de la violencia por motivos de género. Afirman que *Şahide Goekce* (difunta), nacional de Austria de origen turco y antigua cliente del Centro de intervención de Viena contra la violencia en el hogar, es víctima de una violación por el Estado Parte de los artículos 1, 2, 3 y 5 de la CEDAW. La Convención y su Protocolo Facultativo entraron en vigor en el Estado Parte el 30 de abril de 1982 y el 22 de diciembre de 2000, respectivamente.

## **Los hechos expuestos por las personas autoras**

La primera agresión contra *Şahide Goekce*-en adelante *Şahide G.*- a manos de su marido, *Mustafa Goekce*-en adelante *Mustafa G.*- de la que tienen conocimiento los autores se produjo el 2 de diciembre de 1999 a las 16.00 horas aproximadamente en el domicilio de la víctima, cuando *Mustafa G.* intentó estrangular a *Şahide G.* y la amenazó de muerte. *Şahide G.* pasó la noche con una amiga y, al día siguiente, informó del incidente a la policía con la ayuda de la Oficina para el Bienestar de la Juventud del distrito 15° de Viena.

Al día siguiente, la policía dictó una orden de expulsión y prohibición de regreso contra *Mustafa G.* aplicable al domicilio de los *Goekce*, de conformidad con el artículo 38 de la Ley de

la Policía de Seguridad de Austria. De acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 4 del artículo 107 del Código Penal, un cónyuge, descendiente directo, hermano, hermana o pariente amenazado que viva en el mismo domicilio que el agresor debe dar su autorización para que se emprendan acciones contra él por amenazas peligrosas punibles. Şahide G. no autorizó a las autoridades austríacas a que emprendieran acciones contra Mustafa G. por amenazarla de muerte. Por tanto, Mustafa G. únicamente fue acusado del delito de causar lesiones corporales y fue absuelto porque las heridas de Şahide G. no constituían lesiones corporales dada su levedad.

Los siguientes incidentes violentos de los que los autores tienen conocimiento se produjeron los días 21 y 22 de agosto de 2000. La policía dictó una segunda orden de expulsión y prohibición de regreso contra Mustafa G. aplicable al domicilio de los Goekce y a la escalera del edificio, con una validez de 10 días, e informó al fiscal de que Mustafa G. había cometido coacción con circunstancias agravantes (debido a la amenaza de muerte) y pidió que fuera detenido. La petición fue denegada.

El 17 de diciembre de 2001, el 30 de junio de 2002, el 6 de julio de 2002, el 25 de agosto de 2002 y el 16 de septiembre de 2002 la policía tuvo que acudir al domicilio de los Goekce por haber recibido información de que se estaban produciendo disturbios y disputas y agresiones.

La policía dictó una tercera orden de expulsión y prohibición de regreso contra Mustafa G. (con una validez de 10 días) a resultas de un incidente ocurrido el 8 de octubre de 2002 en el que Şahide G. había llamado diciendo que Mustafa G. la había insultado, la había arrastrado por la casa agarrándola de la ropa, le había golpeado en la cara, la había intentado estrangular y había vuelto a amenazarla de muerte. Tenía marcas en la mejilla y presentaba un hematoma en el lado derecho del cuello. Şahide G. denunció a su marido por lesiones corporales y por proferir una amenaza peligrosa punible. La policía interrogó a Mustafa G. y volvió a pedir que fuera detenido. Una vez más, el fiscal denegó la petición.

El 23 de octubre de 2002, el tribunal del distrito de Hernalds de Viena dictó una medida cautelar por un período de tres meses contra Mustafa G. por la que se le prohibía volver al domicilio familiar y sus alrededores y ponerse en contacto con Şahide G. y sus hijos. La orden debía entrar en vigor de forma inmediata y la policía debía velar por su cumplimiento. Los hijos de la pareja (dos hijas y un hijo) son todos menores de edad nacidos entre 1989 y 1996. El 18 de noviembre de 2002, la Oficina para el Bienestar de la Juventud (que había estado en contacto constante con la familia Goekce dado que las agresiones tuvieron lugar delante de los niños) informó a la policía de que Mustafa G. había incumplido la medida cautelar y vivía en el domicilio familiar.

Los autores indican que la policía sabía por otras fuentes que Mustafa G. era peligroso y poseía una pistola. A finales de noviembre de 2002, Remzi Birkent, el padre de Şahide G. informó a la policía de que Mustafa G. le había telefonado frecuentemente y había amenazado con matar a Şahide G. o a otro miembro de la familia; el hermano de Mustafa G. también dijo que éste había amenazado de muerte a Şahide G. en varias oportunidades. La policía no tomó en serio ambas declaraciones. Además, la policía no comprobó si Mustafa G. tenía una pistola pese a que existía una prohibición de tenencia de armas en su contra.

El 5 de diciembre de 2002, la Fiscalía de Viena paralizó el enjuiciamiento de Mustafa G. por lesiones corporales y amenazas peligrosas punibles alegando que no había motivos suficientes para su procesamiento. El 7 de diciembre de 2002, Mustafa G. disparó contra Şahide G. con una pistola en su domicilio delante de sus dos hijas. En el informe policial se dice que ningún agente acudió a la casa a interceder en la disputa antes del asesinato.

Después de la comisión del delito, Mustafa G. se entregó a la policía. Está condenado a cadena perpetua en un centro para delincuentes con trastornos mentales.

## Consideraciones de fondo

En las consideraciones de fondo el Comité CEDAW recuerda su recomendación general 19 sobre violencia contra la mujer. Esta recomendación general deja claro que los Estados partes son responsables de la conducta de agentes no estatales al afirmar que de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre y que en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, **los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida**<sup>7</sup> para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización.

También observa que Austria ha establecido un modelo amplio para hacer frente a la violencia en el hogar que incluye legislación, recursos penales y civiles, concienciación, educación y capacitación, centros de acogida, asesoramiento para las víctimas de violencia e interacción con los agresores. Pese a contar con estos recursos el Comité CEDAW también subraya que para que la mujer víctima de violencia en el hogar disfrute de la realización práctica del principio de igualdad de hombres y mujeres y de sus derechos humanos y de sus libertades fundamentales, la voluntad política expresada en el sistema de Austria **debe contar con el apoyo de agentes estatales que respeten las obligaciones de diligencia debida del Estado parte**<sup>8</sup>.

El Comité observa que durante los tres años contados a partir del episodio violento comunicado a la policía el 3 de diciembre de 1999 y que terminara con la muerte por disparo de arma de fuego de Şahide G. el 7 de diciembre de 2002, la frecuencia de las llamadas sobre disturbios y disputas y/o golpes fue en aumento; la policía emitió órdenes de prohibición de regreso en tres ocasiones separadas y pidió dos veces al fiscal que se detuviera a Mustafa G. y estaba en vigor en el momento de su muerte una medida cautelar válida por tres meses que prohibía a Mustafa G. volver al apartamento de la familia y sus intermediaciones y mantener contacto con Şahide G. o los hijos.

---

<sup>7</sup> La negrita es nuestra

<sup>8</sup> La negrita es nuestra

Asimismo, observa que Mustafa G. dio muerte a Şahide G. con una pistola que había comprado tres semanas antes, pese a que había contra él una prohibición válida de portar, así como a la afirmación no contestada de los autores de que la policía había recibido información sobre el arma del hermano de Mustafa G. Además señala que no se ha cuestionado el hecho de que Şahide G. llamó al servicio de llamadas de emergencia pocas horas antes de su muerte y no se envió un auto patrullero al lugar del delito.

El Comité considera que, dada esta combinación de factores, la policía sabía o debía haber sabido que Şahide G. corría peligro grave y que teniendo en cuenta los numerosos antecedentes de disturbios y golpes anteriores **la policía es responsable de no haber actuado con la diligencia debida para proteger a Şahide G.**<sup>9</sup>

El Comité CEDAW reconoce lo que Austria sostiene, que es necesario en cada caso determinar si la detención constituiría una injerencia desproporcionada en los derechos básicos y las libertades fundamentales de un autor de actos de violencia en el hogar, como el derecho a la libertad de circulación y a un juicio imparcial, el Comité opina que los derechos del agresor no pueden estar por encima de los derechos humanos de las mujeres a la vida y a la integridad física y mental. En el presente caso, el Comité considera que el comportamiento (amenazas, intimidación y golpes) de Mustafa G. transponía un alto umbral de violencia del cual tenía conciencia el fiscal y que, en consecuencia, el fiscal no debía haber denegado las solicitudes de la policía de detenerlo.

Observa que si bien Austria sometió debidamente a juicio a Mustafa G. por la muerte de Şahide G. el Estado Parte violó sus obligaciones con arreglo al apartado a) y los apartados c) a f) del artículo 2 y el artículo 3 de la Convención considerados en conjunción con el artículo 1 de la Convención y la recomendación general 19 del Comité y los derechos correspondientes de la difunta Şahide G. a la vida y la integridad física y mental.

---

<sup>9</sup> La negrita es nuestra

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la CEDAW, el Comité CEDAW opina que los actos que tiene ante sí revelan una violación de los derechos de la difunta Şahide G. a la vida y la integridad física y mental con arreglo al apartado a) y los apartados c) a f) del artículo 2 y el artículo 3 de la Convención considerados en conjunción con el artículo 1 de la Convención y la recomendación general 19 del Comité y hace las siguientes recomendaciones al Estado Parte:

a) Reforzar la aplicación y la vigilancia de la Ley Federal de protección contra la violencia en el hogar y las leyes penales conexas, actuando con la **debida diligencia**<sup>10</sup> para prevenir esa violencia contra la mujer y responder a esa violencia, y prever sanciones adecuadas para los casos de incumplimiento;

b) Enjuiciar de manera vigilante y rápida a los autores de actos de violencia en el hogar a fin de hacer comprender a los agresores y al público que la sociedad condena la violencia en el hogar y asegurar al mismo tiempo que se utilicen recursos penales y civiles en los casos en que el perpetrador en una situación de violencia en el hogar plantea una amenaza peligrosa para la víctima y asegurar también que en todas las medidas que se tomen para proteger a la mujer de la violencia se dé la consideración debida a la seguridad de la mujer, **haciendo hincapié en que los derechos del perpetrador no pueden sustituir a los derechos de la mujer a la vida y la integridad física y mental**<sup>11</sup>;

c) Asegurar que se mejore la coordinación entre los encargados del cumplimiento de la ley y los funcionarios judiciales y asegurar también que todos los niveles del sistema de justicia penal (la policía, los fiscales, los jueces) cooperen regularmente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas de violencia basada en el género;

d) Fortalecer los programas de capacitación y formación sobre violencia en el hogar para los jueces, abogados y oficiales encargados de hacer cumplir la ley, incluso en lo que respecta a la CEDAW, la recomendación general 19 del Comité y el Protocolo Facultativo.

<sup>10</sup> La negrita es nuestra

<sup>11</sup> La negrita es nuestra

De esta manera el Comité CEDAW establece la responsabilidad de Austria en el presente caso, afirmando que Austria había incurrido en responsabilidad internacional por no haber actuado con la debida diligencia para hacer frente a la violencia contra la mujer. La víctima -fallecida- fue discriminada cuando no se protegieron sus derechos a la vida y a la integridad personal. En este caso, la Fiscalía pública priorizó el derecho a la libertad física del denunciado. Es por ello que el Comité CEDAW hizo énfasis en que los derechos del perpetrador no pueden sustituir **los derechos de la mujer a la vida y la integridad física y mental**<sup>12</sup>. También recomendó que se mejore la coordinación entre los encargados del cumplimiento de la ley y los funcionarios judiciales y que todos los niveles del sistema de justicia penal (la policía, los fiscales, los jueces) cooperen regularmente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan para proteger y apoyar a las víctimas de violencia basada en género (CEDAW/C/39/D/5/2005).

#### iv. Las organizaciones de mujeres y feministas en Uruguay y los informes alternativos ante el Comité CEDAW

La sociedad civil puede elaborar su propio informe alternativo y/o sombra cumpliendo con su importante rol de vigilancia ciudadana, es decir su rol autónomo y vigilante del cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos a los que Uruguay se ha obligado como Estado parte.

Al decir de Alda Facio “(...) *las ONG tienen un rol importante en el mantenimiento de la responsabilidad y rendición de cuentas (accountability) de los gobiernos, dentro del país y frente a las Naciones Unidas y la comunidad internacional*” (s/d).

---

<sup>12</sup> La negrita es nuestra



Todos los informes presentados ante el Comité (informes de los Estados, informes alternativos de la sociedad civil organizada, la lista de preguntas y observaciones finales) son publicados virtualmente en los sitios oficiales de cada uno de los nueve Comités Monitores de las Naciones Unidas.

La sociedad civil uruguaya ha presentado tres informes alternativos en los últimos diecinueve años. El primero, en 2002, fue elaborado por el Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) Uruguay; el segundo presentado en 2008 por CLADEM Uruguay, RUDA y Mizangas y el último presentado en 2016 por Centro de Comunicación Virginia Woolf (Cotidiano Mujer); CLADEM Uruguay; Cooperativa Mujer Ahora; la Red Uruguaya de Lucha Contra la Violencia Doméstica (RULCVD); Ciudadanas en Red (CIRE); el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay (UNCU)<sup>13</sup>.

El aporte de la sociedad civil en los informes sombra y en el lobby de las activistas durante las sesiones del CEDAW ha sido sustantivo pues muchas de las recomendaciones que se hicieron en dichos informes han sido recogidas por las expertas en los documentos finales de las recomendaciones al Estado uruguayo.

Insumos de la Sociedad Civil para el informe (método de trabajo simplificado) del CEDAW 74<sup>o</sup> Sesión, Pre-sesión (11-15 de marzo de 2019), elaborado por Cotidiano Mujer, CLADEM Uruguay y Colectiva Mujeres<sup>14</sup>

El 27 de enero de 2019 las organizaciones que conformamos la coalición que presentó este informe tuvo como objetivo aportar insumos para que el Comité CEDAW evaluara el cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las Recomendaciones efectuadas por este Comité en julio de 2016<sup>15</sup>.

---

13 Disponibles en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/URY/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_URY\\_24302\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/URY/INT_CEDAW_NGO_URY_24302_S.pdf)<https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/informes-sombra-uruguay.pdf>  
[https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/cedaw\\_uy\\_2002.pdf](https://cladem.org/wp-content/uploads/2018/11/cedaw_uy_2002.pdf)

14 Cotidiano Mujer (Flor de María Meza Tananta); CLADEM Uruguay (Ana Lima) y Colectiva Mujeres (Vicenta Camusso y Giovanna De León).

15 CEDAW/c/URY/CO/8-9, Observaciones finales al Uruguay, 25 de julio de 2016

En ese marco este informe abarca algunos de los puntos de mayor preocupación: (i) Femicidios; (ii) Acceso a la justicia; (iii) Impunidad y falta de reparación; (iv) Derechos sexuales y derechos reproductivos; (v) grupos de mujeres desfavorecidas (mujeres afrodescendientes, niñas y adolescentes).

Si bien el informe se anexa al final de este trabajo queremos resaltar especialmente el último punto referido a la discriminación de las mujeres afrodescendientes.

El continuum de la discriminación. Mujeres afrodescendientes (pp. 9 y 10 CEDAW/c/URY/CO/8-9).

La discriminación étnica y la violencia racial persisten de manera grave y cotidiana en Uruguay manteniendo y generando las condiciones de mayor pobreza en las mujeres afrodescendientes. Desde 2013 Uruguay tiene una Ley de Acciones Afirmativas para afrodescendientes que establece una cuota de ingreso del 8% para la función pública, educación y capacitación para el empleo. Reconocemos que *“todas las iniciativas que están en marcha son positivas pero insuficientes”* <sup>16</sup>.

El Estado uruguayo debe agilizar la implementación de las múltiples recomendaciones de los diversos órganos de tratados emitidos en este mismo sentido. Así, en 2016 el Comité para eliminar la discriminación racial reiteró su anterior recomendación (CERD/C/URY/CO/16-20, párr. 9), recordando sus Recomendaciones Generales N.º 7 y N.º 35 en relación con la adopción de medidas para acabar con los estereotipos y prejuicios sobre los afrodescendientes y personas de origen indígena. Asimismo, el CERD recomendó que el Estado impulse estudios específicos de la dimensión étnica racial de la discriminación por razones de género y de los planes y programas en los que deberían incorporarse medidas especiales para su erradicación.

---

<sup>16</sup> <https://educacion.ladiaria.com.uy/articulo/2018/7/los-jovenes-afrodescendientes-presentan-18-mas-de-abandono-de-bachillerato-que-el-resto-de-la-poblacion-de-su-edad/>

Si bien existe formalmente el Departamento de Mujeres Afrodescendientes en el INMUJERES-MIDES, con el rol de diseñar e implementar políticas públicas para las mujeres afrodescendientes, éste no ha generado acciones, medidas o programas que tiendan a modificar esta situación estructural de discriminación y exclusión.

Continúa existiendo una discriminación interseccional de facto hacia las mujeres afro uruguayas que puede observarse en el desproporcionado nivel de exclusión educativa, embarazos precoces, salarios más bajos y dificultades respecto de la incorporación a la fuerza de trabajo, así como en el menor grado de participación en la vida pública y política.<sup>17</sup>

## **Abandono escolar. Círculo perverso de la exclusión.**

Las adolescentes afro uruguayas abandonan su proceso educativo secundario para trabajar y contribuir a la subsistencia familiar. El Estado no ha avanzado satisfactoriamente con la recomendación párrafo 10 (a, b y c) y párrafos 31 y 32 (a) de este Comité (2016) respecto a la implementación de medidas especiales de carácter temporal para reducir y eliminar el abandono escolar de éstas. Esta recomendación reitera la formulada por este Comité en 2008, párrafo 32.

Estas jóvenes inician su vida reproductiva más tempranamente que las mujeres blancas lo que impacta negativamente en la elección de sus proyectos de vida y en el acceso a empleos calificados. Más del 50% de las trabajadoras afro uruguayas se desempeña en empleos de baja calificación y baja remuneración, como el trabajo doméstico y los servicios de limpieza.

---

<sup>17</sup> División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mujeres Afrodescendientes en América Latina y Caribe: deudas de igualdad (2018)

## v. La agenda pendiente del Estado uruguayo respecto a las Observaciones y Recomendaciones del CEDAW en 2016

El CEDAW presenta en sus observaciones finales principales esferas de preocupación y recomendaciones, entre las que destacamos: (i) Mujeres afrodescendientes; (ii) Marco legislativo y visibilidad de la CEDAW; (iii) Estereotipos y prácticas discriminatorias; (iv) Violencia Basada en Género ejercida contra las mujeres; (v) Violencia Basada en Género contra la mujer durante el régimen de facto; (vi) Trata y explotación de la prostitución; (vii) Participación en la vida política y pública; (viii) Nacionalidad y mujeres apátridas; (ix) Educación; (x) Empleo; (xi) Salud; (xii) Mujeres rurales; (xiii) M. Refugiadas; (xiv) Mujeres con discapacidad; (xv). Mujeres reclusas y (xvi) Matrimonio y relaciones familiares.

Asimismo, *“El Comité solicita al Estado parte que las presentes observaciones finales se difundan de manera oportuna, en el idioma oficial del Estado parte, a las instituciones estatales competentes en todos los niveles (nacional, regional y local), en particular al Gobierno, los ministerios, el parlamento y el poder judicial, para hacer posible su plena aplicación”* (CEDAW/C/URY/CO/8-9, p- 49).

Hay avances en el cumplimiento de algunas de las recomendaciones, aunque quedan muchas pendientes. Varias ya habían sido observadas por el CEDAW en 2008 como, por ejemplo, la necesidad de armonizar el Código Penal con los estándares de los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay, especialmente la CEDAW. Otro tema observado fue el de la edad mínima para contraer matrimonio que era de 12 años para las chicas y 14 para los chicos. Esta situación fue modificada mediante Ley 19.075 de 2013 que estableció los 16 años como la edad mínima para contraer matrimonio, sin previa autorización judicial, es decir, por debajo de los estándares establecidos en la CEDAW y en la Convención de Derechos del niño y de la niña. Por ello en 2016 el Comité CEDAW reiteró la preocupación por el hecho de que el matrimonio a los 16 años de edad fuera legal en el Uruguay.

En consecuencia, recomienda que *“enmiende su legislación para prohibir rotundamente los matrimonios precoces y garantizar que las niñas y los niños menores de 18 años no contraigan matrimonio, salvo en circunstancias definidas de manera rigurosa con la autorización de un tribunal y con el consentimiento de ambos cónyuges”* (CEDAW/C/URY/CO/8-9, pp. 45 y 46). A continuación, desarrollamos cuatro temas, ya observados por el Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer, en los que aún hay que seguir trabajando y monitoreando, afirmando tercamente que *“sin las mujeres, los derechos no son humanos”*<sup>18</sup>.

## **Violencia contras las mujeres basada en su género<sup>19</sup>.**

“La esfera de la vida privada fue siempre el lugar de la privación y no el espacio de la privacidad o la intimidad”

Hannah Arendt

Que el hogar resulta ser el lugar de mayor peligro para millones de niñas y mujeres ya no es novedad. Así lo constata el informe de la Comisión Interamericana de Mujeres cuando señala que el confinamiento las obliga a estar encerradas con sus maltratadores, incrementando el nivel de riesgo hacia ellas (CIM, 2020, p. 9).

En el marco de la emergencia sanitaria que el país viene atravesando por la pandemia del COVID-19, es importante no olvidar que son las personas en situación de mayor vulnerabilidad, entre ellas las niñas y las mujeres, las que se encuentran más expuestas de sufrir violencia en sus múltiples formas. Uruguay entró en “aislamiento voluntario” el 13 de marzo de 2020, cuando el gobierno confirmó el primer caso de coronavirus. Desde

---

**18** Frase alusiva a los 50 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en un afiche de CLADEM, 1998.

**19** Parte de este punto fue tomado del artículo “La pandemia silenciosa: el efecto diferencial del COVID-19 para niñas y mujeres en torno a las violencias”, en coautoría con Fernández Mariana y Ruting Rosemarie, en Revista No. 2 de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de la República. FCU, Montevideo,

entonces el mensaje “Quédate en casa”, funcionó bien para quienes tienen casa, gozan de un sueldo fijo mensual y, sobre todo, no sufren violencias en ese “sagrado inviolable” como llama la Constitución en su artículo 11 a los hogares.

La violencia contra las mujeres basada en su género (VCM/BG) es reconocida hoy en la mayoría de los Estados como una vulneración de los derechos humanos y se han generado normas para prevenir, investigar y sancionar en caso de su ocurrencia. El reconocimiento y la protección jurídica ya no es un reto. El reto es hacer que esas normas jurídicas se cumplan, es decir, que todas las personas vinculadas a lo jurídico o a lo social, que intervienen ante una situación de violencia contra las mujeres

apliquen correctamente las normas, sin estigmas, sin prejuicios. Pero este statu quo no va a derrocar per se al sexismo. Para deconstruir esta sociedad patriarcal hay que cambiar los mandatos sociales de raíz, cuestionando el machismo y el sistema capitalista que lo sostiene y generando alternativas para hacer frente a la VCM/BG.

El impacto diferencial del llamado aislamiento sanitario y social, se hace sentir en los cuerpos y en la vida de las mujeres. Las noticias que llegan de diversos países de la región dan cuenta de esta pandemia silenciosa. Así conocimos de los femicidios ocurridos durante la pandemia. En Cartagena, Colombia, el primer día del confinamiento un hombre mató a balazos a su mujer, cuñada y suegra; en Argentina Romina Vidal, de 37 años, fue encerrada en su propio departamento y quemada viva y Carmen, una mexicana de 28 años, fue violada, estrangulada y tirada en un terreno abandonado (Sandra Weiß, 2020).

Uruguay no escapa de esta dolorosa realidad. Los femicidios son una dolorosa realidad y los casos de abuso sexual en la infancia y la adolescencia han adquirido una mayor visibilidad saliendo del silencio patriarcal que los ha mantenido ocultos.

La prevalencia de los hogares monoparentales encabezados por madres, la falta de distribución equitativa en las tareas de cuidado y la precariedad laboral, colocan a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad ante las crisis. El desempleo provocado por el cierre de empresas, la

ocupación en los sectores de la economía más afectados y la informalidad que caracteriza a los trabajos generalmente desempeñados por mujeres, afectan desproporcionadamente su autonomía económica.

La dependencia respecto de los agresores y la falta de soluciones alternativas dificultan seriamente la denuncia y separación respecto de estos vínculos. Las niñas que resultan expuestas a aumento de la violencia sexual, tampoco cuentan con canales o vías de detección oportunas.

El promedio histórico de mujeres asesinadas en manos de su pareja o ex pareja es de 35 por año en Uruguay. La violencia femicida, tal como la denomina la ley de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género en su artículo 6, inc. N, promulgada el 22 de diciembre de 2017, se ha agravado durante el aislamiento social. Se entiende por violencia femicida a “la acción de extrema violencia que atenta contra el derecho fundamental a la vida y causa la muerte de una mujer por el hecho de serlo, o la de sus hijas, hijos u otras personas a su cargo, con el propósito de causarle sufrimiento o daño”.

Una de las temáticas importantes para la sociedad uruguaya es el de la responsabilidad estatal cuando hay VCM/BG. En el caso de un femicidio, por ejemplo, ¿es el femicida el que queda como único responsable cuando le quita la vida a su ex pareja y luego se suicida? Nos preguntamos, ¿y el Estado?, ¿acaso no es responsable por fallar en la prevención de esa muerte anunciada, absurda, en tanto prevenible?, y nos cuestionamos en el mismo sentido que lo hace MacKinnon si...¿Es el Estado en cierta medida autónomo de los intereses de los hombres o es expresión de ellos? ¿Encarna el Estado y sirve a los intereses masculinos en su forma, dinámica, relación con la sociedad y políticas concretas? (MacKinnon, 1995, p. 82)

Cuando hay VCM/BG hay un problema social, no solo individual, lo que exige también respuestas integrales de parte de los Estados. Así lo ha manifestado el Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer en su Recomendación General Nro. 35, cuando afirma que:



la expresión “violencia por razón de género contra la mujer” se utiliza como un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas supervivientes”. (CEDAW, 2015, párrafo 9)

Reconocer que la VCM/BG no es solo un problema de dos personas sino un problema social, será un avance que implica la deconstrucción no solo de mandatos machistas y patriarcales sino también del sistema que permite y alimenta este tipo de VCM/BG y en consecuencia brinde alternativas integrales y concretas para prevenir, investigar, sancionar y reparar dichas violencias<sup>20</sup>.

Empoderar a las niñas y a las mujeres para fomentar su autonomía y afirmarlas como sujetas de derecho implica ir más allá de la mera igualdad de oportunidades declarada en los planes de igualdad, empoderar a las mujeres más postergadas de nuestras sociedades precisa de voluntad política y de ejecución de las finanzas incorporando la perspectiva de género.

En la campaña para las elecciones nacionales de 2019, el Partido Nacional fue muy crítico con el gobierno saliente por la ausencia de recursos para la implementación de la ley 19.580 de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género. Se comprometió a otorgar presupuesto para hacer aplicable la norma, pues se ha sostenido que ello no es posible si no se brindan recursos. Sin perjuicio de ello, debe señalarse que existen disposiciones de aplicación directa que son utilizadas por la magistratura. En el proyecto de ley de urgente consideración<sup>21</sup> que se encuentra en tratamiento del parlamento, existen solo dos normas referidas a la VCM/BG que se limitan a aumentar las penas para los delitos

---

**20** Parte de este artículo está tomado del trabajo final de Flor de Ma. Meza, para el Seminario Optativo Aportes de las teorías feministas y los estudios de género para pensar el Estado, en el marco del Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad de Lanús, Argentina, dictado por la Dra. Andrea Daverio.

**21** El Poder Ejecutivo en ejercicio de las potestades conferidas por el numeral 7 del Art. 168 de la Constitución, remitió al parlamento un proyecto de ley con declaratoria de urgente consideración, conteniendo más de quinientos artículos que deben ser analizados en plazos exiguos. No trataremos sobre las consideraciones que el mismo nos merece, por no corresponder al tema de este artículo.

sexuales y la penalización por romper las tobilleras; desconociendo en el último caso, que la sanción a esta conducta se encuentra prevista en el delito de desacato.

Uno de los grandes “agujeros” del tratamiento a la violencia de pareja o ex pareja es la ausencia de políticas que intersecten realidades. Las medidas cautelares<sup>22</sup> que la justicia otorga “para proteger” a las víctimas de violencia de pareja o ex pareja no se cumplen de igual forma para una mujer de clase media que para una mujer en situación de pobreza. Una mujer pobre debe trabajar para mantener a su familia, pues el Estado “no atiende esta parte del problema”. Lamentablemente, ocurren casos como el de Virginia quien fue asesinada por su ex pareja, requisitoriado por haber roto la tobillera dos veces. La justicia dispuso que tuviera custodia, pero con ésta ella no podía trabajar para dar de comer a sus cinco niños y a su madre enferma. Solicitó el retiro de la custodia y el feminicida la mató (Barreneche, 2019). Este es un caso que da cuenta de que la política pública no puede estar exenta de intersecciones como la clase y la raza de las mujeres, tratando a todas las mujeres como iguales sabiendo que viven en condiciones desiguales.

Si en tiempos de “normalidad” la violencia contra las niñas y las mujeres es cotidiana y tiene altos índices de denuncia, se puede deducir que durante el encierro ésta se agudiza. Así lo confirma el Instituto Nacional de las Mujeres quien advirtió que el número de llamadas a la línea de atención y asesoramiento por violencia doméstica aumentó 80% durante los dos primeros meses del aislamiento voluntario, al tiempo que las denuncias policiales bajaron, lo cual demuestra los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en este contexto a la hora de denunciar (Demirdjian, 2020).

Efectivamente, que las denuncias hayan bajado no significa que la violencia haya disminuido, sino que las mujeres no pueden concurrir presencialmente a realizarlas, lo cual se ve exacerbado por sus roles de cuidado y protección (CIM, 2020, p. 24). Estos datos también permiten constatar que los servicios de

---

<sup>22</sup> Las medidas cautelares (Art. 10, Ley 17.514) son aquellas que el juez dispone para preservar la vida de la víctima, por ejemplo, que el agresor no se acerque en un radio de 300 metros. Si hay riesgo de vida se le coloca una tobillera al agresor y a ella se le da una radio para avisarle cuando el agresor está acercándose al domicilio

atención a las mujeres que sufren violencia no fueron adaptados para atenderlas, dificultando no solo su acceso sino el derecho sustantivo a vivir libres de violencia.

La violencia contra las mujeres basada en su género no es un problema individual o aislado, es un problema social estructural que está instalado en la sociedad uruguaya desde hace mucho tiempo y que se ha visibilizado en los últimos dieciocho años, a partir de la promulgación de la Ley 17.514, Ley sobre Violencia Doméstica. Las demandas por una sociedad que permita a las mujeres vivir libres de discriminación y violencia han cobrado mayor fuerza en la nueva ola feminista que explotó en diversos países con las huelgas y las marchas del 8M desde 2017.

Esta nueva ola busca reencaminar la lucha feminista en alianza con otros movimientos que se organizan por una sociedad justa, igualitaria, donde se reconozcan y respeten los derechos humanos de todas las personas, especialmente de aquellas históricamente discriminadas y excluidas; mujeres, migrantes, personas en situación de discapacidad, no binarias, afrodescendientes, pobres. Es decir, donde se tengan en cuenta la interseccionalidad de género, raza y clase, entre otras (Fraser, Arruza y Cinzia, 2019).

El Presidente Vázquez declaró a fines del 2019 cuando finalizaba su segunda presidencia, el estado de emergencia nacional en materia de violencia basada en género, argumentando, entre otros considerandos, que *“todas las respuestas del Estado han resultado insuficientes ya que la prevalencia de la violencia de género continúa siendo muy alta en Uruguay, tratándose de un problema estructural complejo que ha mostrado llegar a una meseta que no disminuye”* (Poder Ejecutivo, 2019). La declaración no tuvo sin embargo ninguna política concreta que respaldara la “emergencia nacional”

En un informe que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dio a conocer el 24 de noviembre de 2021 llamado “Pandemia en la Sombra” sobre los femicidios o feminicidios ocurridos durante 2020 en América Latina y el Caribe se constata que la violencia feminicida comprende una progresión de conductas que se expresan en un continuum de manifestaciones de violencia que puede culminar con el femicidio,

femicidio o la muerte violenta de mujeres y niñas por razones de género, asimismo reafirma que este conjunto de comportamientos que conllevan misoginia, impunidad y tolerancia social y estatal constituyen violación de los derechos humanos de proporciones pandémicas (CEPAL, 2022)

Las mujeres muertas no son solo una cifra, no son un daño colateral del confinamiento<sup>23</sup>- como los calificó el Presidente uruguayo Lacalle Pou-, son vidas que se pierden, trayectorias que se truncan y familias que se rompen. Los femicidios son

una expresión extrema de la violencia y discriminación, y son responsabilidad del Estado. Durante 2020 se contabilizaron 21 femicidios<sup>24</sup> y en lo que va de 2021 hubo 26 femicidios y se registraron al menos diez tentativas de femicidio<sup>25</sup>.

## vi. La cultura del olvido y el género de la memoria<sup>26</sup>

En julio de 2016, el Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer, basándose en el informe alternativo que Cotidiano Mujer coordinó, realizó observaciones y recomendaciones al Estado uruguayo respecto a la situación de las mujeres que sufrieron violencia basada en su género durante el terrorismo de Estado. En el párrafo 21 el Comité observó con preocupación la ausencia de mecanismos específicos en el sistema de justicia uruguayo para proporcionar reparaciones y compensaciones a las mujeres víctimas de violencia sexual y otras violaciones de

---

23 <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2020/3/feministas-reaccionan-ante-dichos-de-lacalle-pou-que-califican-los-femicidios-como-un-efecto-colateral-del-aislamiento-social-por-el-coronavirus/>

24 [https://www.sudestada.com.uy/articleId\\_\\_1d-986dc3-7a2d-4ef7-b5db-36d7609c7d6a/10893/Detalle-de-Noticia](https://www.sudestada.com.uy/articleId__1d-986dc3-7a2d-4ef7-b5db-36d7609c7d6a/10893/Detalle-de-Noticia)

25 <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2021/12/tentativa-de-femicidio-accionar-policia-evito-que-un-hombre-matara-a-su-pareja-en-casavalle/>

26 Artículo de mi autoría en Brecha, disponible en <https://brecha.com.uy/la-cultura-del-olvido-y-el-genero-de-la-memoria/>

sus derechos humanos durante el régimen de facto. También observó la falta de procesos destinados a establecer la verdad acerca de las violaciones de los derechos humanos de la mujer durante ese período.

En consecuencia, le recomendó: (i) que adopte una estrategia para enjuiciar y castigar debidamente a los autores de violaciones de los derechos humanos de las mujeres durante el régimen de facto; y (ii) que adopte medidas para facilitar una pronta reparación, en particular las compensaciones y las reparaciones simbólicas, para las mujeres que han sido víctimas de esas violaciones (párrafo22).

## **El Estado uruguayo ante la CIDH**

“A alguna compañera le preguntó (el juez) y usted, ¿qué responsabilidad tenía en la organización que estaba militando?, entonces la compañera dijo: pero yo vengo a denunciar que me violaron”, testimonio denunciante.

Así concluye el testimonio de una de las denunciantes en el video presentado en la Audiencia Temática sobre falta de acceso a la justicia para mujeres víctimas de tortura sexual en el marco de la dictadura en Uruguay. Dicha audiencia se desarrolló en el marco del 179° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH), y se transmitió por el canal de YouTube de la CIDH y de la Universidad de la República 18 de marzo 2021.

Las co peticionarias de la instancia fueron: el grupo de mujeres denunciantes que llevan más de una década aguardando justicia por las torturas y violencia sexual de las que fueron víctimas durante la dictadura; la Catedra Unesco de Derechos Humanos de la Universidad de la República y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). De la audiencia también participaron representantes del Estado uruguayo y Jan Jarab, representante de la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Las co peticionarias presentaron a la CIDH información detallada sobre la falta de acceso a la verdad, justicia y reparación con perspectiva de género para mujeres sobrevivientes de tortura y violencia sexual en el marco de la dictadura, así como los obstáculos enfrentados por este colectivo de mujeres en la búsqueda de verdad, justicia y reparación. Han pasado casi 10 años de la denuncia penal que este colectivo realizó contra más de cien militares y civiles colaboracionistas. Hasta el día de la realización de la audiencia solo se había procesado al ex capitán Lucero por delitos de privación ilegítima de la libertad, no por violencia sexual ni por la tortura que cometió. Al día siguiente de la audiencia nos enteramos del auto de procesamiento de dos de los denunciados. El proceso aún sigue en etapa presumarial para los más de 90 denunciados que aún faltan indagar y procesar.

Queda claro el rol que tuvo la tortura sexual como forma de castigo para las mujeres detenidas en los años anteriores y durante la dictadura uruguaya por haberse atrevido a desafiar los mandatos de género, los mismos que aún siguen vigentes.

Esta denuncia forma parte de las casi 150 causas pendientes de justicia en el marco del terrorismo de Estado en Uruguay. La CIDH tiene conocimiento de las graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad que se cometieron durante la dictadura en Uruguay, también sabe que las deudas sobre verdad, justicia y reparación con las víctimas y sus familiares siguen pendientes. Han pasado ya 36 años del retorno a la democracia y el derecho a obtener justicia no avanza, contrariamente pareciera que retrocede.

Un punto alto de la audiencia fue el referido a la necesidad de que el Estado uruguayo remueva los obstáculos enfrentados por este colectivo de mujeres en la búsqueda de verdad, justicia y reparación. Es decir que el Poder Judicial haga lo necesario para que no re victimice a mujeres víctimas de violencia de género, para que actúe conforme a su deber de debida diligencia, a sus obligaciones generales derivadas de la Convención Americana y a sus obligaciones reforzadas que derivan de la Convención de Belém do Pará que en su artículo 7.b establece la obligación específica a los Estados Parte de utilizar la debida diligencia para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

También se solicitó que la incorporación de la perspectiva de género en la justicia esté acompañada de capacitación género sensitiva, acorde a lo observado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas) al Estado uruguayo en 2016 en su último examen periódico a Uruguay.

## vii Educar en y para la igualdad<sup>27</sup>

Que la educación es un derecho humano esencial y una condición sine qua non para el ejercicio de todos los otros derechos nadie lo duda. Sin embargo, pese al avance normativo en la protección y la promoción de dicho derecho aún existen colectivos que no gozan del mismo, tal como lo recuerda la Observación general N° 13 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del año 1999.

“(…) Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de la mujer, la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico” (CDESC, 1999, p.1).

Es por ello que la educación debe dar cuenta de su función esencial, transformadora y de empoderamiento en la promoción de los valores de los derechos humanos (CEDAW, 2017, p. 1). Esto va de la mano con la reformulación y la ampliación de los derechos protegidos, así como en sus titulares, pasando del “sujeto universal y abstracto al sujeto con identidades particulares” (Chiarotti, 2001). Es decir, reconociéndose concretamente a esos “otros”, los seres diversos, con sus especificidades

---

<sup>27</sup> Este punto forma parte del artículo El Derecho a la educación en derechos humanos, en Libro En construcción, Educación en Derechos Humanos desde la Interdisciplina. Aportes para un diagnóstico, en coautoría con Navarrete Margarita. Montevideo, 2019.



y necesidades. En este pasaje del desarrollo de los derechos humanos encontramos varias convenciones que dan cuenta del tránsito de la universalidad a la diversidad. Así, en 1965 se aprueba la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; en 1979 la Convención para Eliminar todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en 1989

la Convención sobre los Derechos del Niño; en el 2000 la Convención de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; en 2006 la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, entre otras.

## **Hacia el empoderamiento de las niñas y las mujeres<sup>28</sup>**

Magdalena León (2000:8) señala que "El rasgo más sobresaliente del término empoderamiento es contener la palabra poder, de manera que su uso es un llamado de atención sobre las relaciones de poder o del poder como relación social."

Para las mujeres, los procesos de empoderamiento son "un desafío a la ideología patriarcal con miras a transformar las estructuras que refuerzan la discriminación de género y la desigualdad social. El empoderamiento, por lo tanto, se entiende como un proceso de superación de la desigualdad de género" (ibid:13).

Es importante señalar que desde los derechos humanos el término empoderamiento se plantea desde otra mirada y se habla del derecho a tener un proyecto de vida; es decir, a ser y sentirse sujetas de derecho. Este nuevo derecho viene siendo desarrollado jurisprudencialmente en diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>29</sup>

---

**28** Tomado de Lovesio, Beatriz y Meza, Flor "La igualdad de género en el acceso al poder político local: el caso uruguayo", presentado en el Panel "Mujeres a nivel político local: conquistas, reveses y desafíos: panel 1" en LASA 2015. Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos San Juan, Puerto Rico, mayo de 2015

**29** En el voto razonado de la sentencia Niños de la Calle vs Guatemala (1999) los jueces Cançado trindade y A. Abreu definen a este derecho afirmando que

## **Obstáculos y oportunidades en el empoderamiento de las niñas y las mujeres**

Entre las principales barreras se señalan los estereotipos y el prejuicio de la sociedad que supone que la política y lo público es cosa de hombres, mientras que el ámbito de lo doméstico, el cuidado del hogar y de la familia, lo privado, es el espacio natural de las mujeres. (ONU Mujeres, 2014,32)

En esta realidad cotidiana (en que las mujeres se encuentran inmersas) se parte de desigualdades reales sustantivas entre mujeres y hombres en cuanto a los modelos de socialización, los horarios y el tiempo disponible para involucrarse en las actividades políticas, los apoyos familiares, el acceso a los recursos, la exigencia en los niveles de educación, el acoso y la violencia política, etc.

Ambos sistemas de protección de los derechos humanos, el regional y el universal, han venido dando cuenta de la necesidad de normar en torno a la igualdad y a la no discriminación de las mujeres. En ese sentido, el sistema interamericano ha tenido desde 1994 (año en que se adoptó la Convención de Belém do Pará) un desarrollo significativo de estándares jurídicos relacionados a la violencia y la no discriminación contra las mujeres. Asimismo, nuestro sistema regional ha establecido estándares jurídicos sobre la igualdad de género ocupándose de señalar específicamente la obligación de los Estados de implementar acciones para erradicar la discriminación contra las mujeres y los patrones estereotipados de comportamiento (CIDH, 2015, p. 19).

---

“Creemos que el proyecto de vida es consustancial del derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana. En nuestro Voto Razonado Conjunto en el caso Loayza Tamayo versus Perú (Reparaciones, 1998) sostuvimos que el daño al proyecto de vida debe ser integrado al universo conceptual de las reparaciones bajo el artículo 63.1 de la Convención Americana. Ahí expresamos que “El proyecto de vida se encuentra indisolublemente vinculado a la libertad, como derecho de cada persona a elegir su propio destino. (...) El proyecto de vida envuelve plenamente el ideal de la Declaración Americana [de los Derechos y Deberes del Hombre] de 1948 de exaltar el espíritu como finalidad suprema y categoría máxima de la existencia humana”. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Loayza Tamayo versus Perú (Reparaciones), Sentencia de 27.11.1998, Serie C, n. 42, Voto Razonado Conjunto de los Jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli, párrs. 15-16.

## Educación e igualdad de género

El Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer cuenta a la fecha con 37 Recomendaciones Generales. Y es justamente su última Recomendación General (RG), la N° 36 de 2017 la que se ocupa del derecho de las niñas y las mujeres a la educación.

Esta RG retoma la RG 13 del Comité DESC arriba desarrollada y avanza en afirmar que también *“facilita la igualdad de género y promueve la paz”* (CEDAW, 2017, p.9).

Asimismo, señala que se basa en un marco de derechos humanos para la educación que abarca tres dimensiones: (i) El Derecho de acceso a la educación; (ii) los derechos en la educación; y (iii) la instrumentalización de la educación para el disfrute de todos los derechos humanos. En este marco constata que es la sociedad la que *“forja las desigualdades de género y las reproduce a través de las instituciones sociales, muy en particular las educativas”* (CEDAW, 2017, p. 16).

En ese sentido desarrolla las medidas para eliminar la discriminación por razón de género en la educación, señalando entre otros puntos, que los Estados parte tomen medidas para respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de las niñas y las mujeres a la educación, en la educación y mediante la educación.

Asimismo, avanza en desarrollar las medidas que los Estados deben tomar en cuenta para eliminar los estereotipos de género, afirmando que la discriminación que enfrentan las niñas y las mujeres en la educación es tanto ideológica como estructural; que los Estados parte deben cuestionar y modificar las ideologías patriarcales que impiden que niñas y mujeres gocen de sus derechos a la educación; que deben aplicar políticas que sensibilicen sobre las relaciones de género y la igualdad de género en todos los niveles de enseñanza; que aliente a los medios de comunicación que proyecten imágenes positivas y no sexualizadas de las mujeres; elaborar planes y materiales de estudios sin estereotipos de género; capacitar al personal docente sobre los efectos de las conductas con sesgos de género en los procesos de enseñanza y aprendizaje (CEDAW, 2017, pp. 25-27).

Al respecto, también es pertinente recordar lo que establece en su Artículo 4 la Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos (A/RES/66/137)

*“La educación y la formación en materia de derechos humanos deben basarse en los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás instrumentos y tratados pertinentes, con miras a: Lograr el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos y promover la tolerancia, la no discriminación y la igualdad; d) Garantizar la igualdad de oportunidades para todos mediante el acceso a una educación y formación en materia de derechos humanos de calidad, sin ningún tipo de discriminación”*

La realidad nos conmina y desafía a usar todas estas herramientas para que el derecho a la educación cumpla con sus fines y para que mediante ella todas las personas, al margen de su género, de su adscripción de género, de su raza o etnia, de su nacionalidad, de su situación como migrante o refugiado, de su edad, de su condición física, de su nivel socioeconómico, entre otros, puedan ser y sentirse primero personas con dignidad, iguales en derechos y también iguales en oportunidades.

## viii. Cuerpos recuperados y corporación médica: El derecho a interrumpir el embarazo y la objeción de conciencia en Uruguay<sup>30</sup>

En Uruguay la interrupción voluntaria del embarazo es una conquista de la larga lucha organizada de las mujeres uruguayas. Si bien la norma es de 2012 no es la primera que permite el ejercicio y goce de este derecho. Ya el Código Penal de 1934 descriminalizaba el aborto consentido por la mujer. En 1938 como resultado de una negociación en el parlamento se tipificó nuevamente el aborto como delito, retrocediendo en lo que se había consagrado en 1934. Esta normativa fue modificada por la Ley N° 18.987<sup>31</sup>, Ley de interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), del 22 de octubre de 2012.

A partir de 1985, con el retorno a la democracia en el país, el debate sobre la despenalización del aborto se instaló en la agenda pública y parlamentaria. Así, fueron más de tres décadas en las que se discutió la necesidad de despenalizar el aborto y de incluir la IVE en la política pública. En este recorrido se tramitaron seis proyectos de ley en el parlamento, finalizando co

la aprobación de la de Ley N° 18.987 de 2012, de Interrupción Voluntaria del Embarazo en el período de legislatura de 2010-2015, aprobada por 50 votos a favor y 49 en contra<sup>32</sup>.

---

**30** Trabajo realizado para Causa Justa en noviembre de 2019 por las autoras Flor de Ma. Meza Doctoranda en Derechos Humanos por la Universidad de Lanús, Argentina, y María S. Almeida, Magíster en Derecho por el Instituto de Educación Superior de Paraíba (IESP), Doctoranda en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Ambas integrantes del Grupo Derecho y Género de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay.

**31** La Ley IVE tiene como antecedente directo a la Ley 18.426 de 2008, Ley sobre Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva, que además la complementa. Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18987-2012>

**32** (Johnson, Rocha y Schenck, 2013).

El 1 de diciembre de 2008 se promulgó la Ley N° 18.426, Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva<sup>33</sup>. Esta Ley en su versión original, es decir antes del Veto presidencial del Dr. Tabaré Vázquez, incluía un capítulo sobre la IVE. Este es el antecedente más directo de la ley IVE, por lo que ésta debe ser leída e interpretada en el marco de la Ley de 2008.

La discusión acerca de la despenalización del aborto en Uruguay, cambia de escenario después de promulgada la Ley IVE. Esta ley convierte a Uruguay en el primer país de América Latina (junto con Cuba) donde la interrupción voluntaria del embarazo es un derecho, en una región marcada por la cultura de discriminación y violencia hacia las mujeres. La criminalización del aborto expresa la negación del derecho a decidir sobre su propio cuerpo, en una región que concentra los mayores índices de embarazos indeseados y abortos inseguros del mundo<sup>34</sup>.

El proceso para la aprobación de la Ley IVE generó negociaciones políticas que insertaron al proyecto de ley aspectos antes no contemplados, ni discutidos, ni profundizados: la objeción de conciencia, la objeción de ideario o el plazo de reflexión de cinco días para la mujer que decide interrumpir el embarazo.

La ley IVE regula la práctica de la interrupción del embarazo con las características y requisitos que dicha ley señala. Fuera de los casos previstos por la Ley IVE, el aborto sigue siendo un delito (tal como se establece en los artículos 325 y 325-bis del Código Penal.<sup>35</sup>

Esta ley está estructurada en tres capítulos: (i) circunstancias, plazos y requisitos; (ii) disposiciones generales; y (iii) disposiciones finales. Expresa que la interrupción de embarazo practicada dentro de los términos establecidos, es un acto médico sin valor comercial, y que todas las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud tienen la obligación de cumplir con lo acordado, a partir de las condiciones técnico-profesionales y administrativas necesarias para el acceso a sus usuarias de los procedimientos.

<sup>33</sup> Disponible en: <https://www.impo.com.uy/saludsexual/>

<sup>34</sup> Sobre la La Incidencia del Aborto Inducido a Nivel Mundial. Acceso en : <https://www.guttmacher.org/sites/default/files/pdfs/pubs/journals/2501699S.pdf> (consulta 29/10/2019).

<sup>35</sup> Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-penal/9155-1933/328>

En este sentido, la mujer presenta su interés por la interrupción del embarazo en una institución del Sistema Nacional Integrado de Salud, y en el mismo día o el inmediato siguiente el médico dispondrá la consulta con un equipo interdisciplinario que debe actuar conjuntamente, el equipo debe estar compuesto al menos por tres profesionales, de los cuales uno/a deberá ser médico ginecólogo, otro/a tener especialización en el área de la salud psíquica y los/las demás en el área social. A partir de la reunión con el equipo interdisciplinario, la mujer tendrá un período de reflexión de mínimo cinco días transcurrido el cual, en caso de definir interrumpir su embarazo, lo ratifica a través de un consentimiento informado ante el médico/a ginecólogo/a tratante, que coordinará de inmediato el procedimiento, siempre orientando hacia la disminución de riesgos y daños para la mujer.

Los médicos/as ginecólogos y el personal de salud que manifiesten objeción de conciencia para intervenir en los procedimientos de IVE, deberán hacerlo de forma expresa a las autoridades de la institución en la que se desempeñan. Este registro se realiza a través de un formulario padrón<sup>36</sup>, que no permite información más detallada sobre el profesional y los motivos que justifican el uso de la objeción, y que queda en manos de las direcciones de los servicios de salud sin acceso público.

Desde la perspectiva de la tesis de la justificación<sup>37</sup>, al tiempo que se reconoce el derecho de objetar por parte del profesional médico, deberá designarse responsabilidades y límites a esta objeción, de manera que no viole y obstruya los derechos de las mujeres que están ejerciendo su derecho a interrumpir su embarazo. En este sentido, los servicios de salud que son objetores de idearios, y los profesionales que son objetores de conciencia, deben garantizar la asistencia a las mujeres que buscan interrumpir un embarazo, y orientar a la mujer a un servicio o profesional disponible.

---

**36** Declaración de objeción de conciencia en el marco de la Ley 18.987. Acceso en: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/inline-files/FORMULARIO%20DECLARACION%20DE%20OBJECION%20DE%20CONCIENCIA%20LEY%2018987.pdf> (consulta 29/10/2019).

**37** Diniz, Debora. Acceso en: [http://www.scielo.br/pdf/rsp/v45n5/en\\_2721.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rsp/v45n5/en_2721.pdf) (consulta 01/11/2019).



Como se observa, la ley IVE evidencia la tendencia de legisladores y legisladoras de tutelar a las mujeres en el campo de los derechos sexuales y los derechos reproductivos, que como derechos humanos, dan cuenta de procesos dinámicos y de negociación entre personas, grupos y Estados.

## Objeción de conciencia

En Uruguay, la objeción de conciencia, es un recurso muy utilizado por parte de los y las profesionales ginecólogos para negarse a prestar la asistencia de la salud en materia de interrupción del embarazo, y aparece como la principal barrera en la implementación de la ley IVE. La objeción de conciencia ya venía reconociéndose a nivel jurisprudencial<sup>38</sup>, pero es la Ley IVE la que lo positiva y legitima.

Objeción de conciencia es cuando una persona que basándose en razones de convicciones morales, se niega a realizar ciertos actos o a tomar parte en determinadas actividades ordenadas por la ley o autoridad competente<sup>39</sup>. El tema relacionado a la interrupción del embarazo surge de los profesionales sanitarios y en especial de la sector médico. Aunque los primeros movimientos de objetores de conciencia estaban básicamente relacionados con la denegación al servicio militar<sup>40</sup>.

La ley IVE crea también la Objeción de Ideario, que es la posibilidad de que las instituciones de salud confesionales nieguen la provisión del derecho al aborto. Pero estas instituciones deben

---

**38** La jurisprudencia que venía dándose fue respecto a demandas de usuarios de la salud que como miembros de la congregación Testigos de Jehová, hicieron uso de este recurso para negarse a recibir tratamiento médico de transfusiones de sangre. Sentencia nº 3 del Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo, del 3 de febrero de 1997. La Justicia Uruguaya, Tomo 116, caso 13.289. Sentencia del Juzgado Letrado en lo Penal de 5º turno, del 21 de octubre de 1998. La Justicia Uruguaya Tomo 120. Sentencia del Juzgado Letrado en lo Penal de 13º Turno, del 30 de enero de 1997. Puede verse en La Justicia Uruguaya Tomo 115.

**39** (Villademoros, F. Rovira, 2014).

**40** (Garrido, 1990).

cordar con el Ministerio de Salud Pública (MSP) la forma de prestar el servicio a sus usuarias, hacerse cargo de todos los gastos para la asistencia, y realizar todos los actos previos a la IVE<sup>41</sup>

Originalmente la Ley Nº 18.987 y su decreto reglamentario Nº375/12 establecían que sólo se puede objetar para el acto mismo de la interrupción del embarazo, no pudiéndose hacer en las etapas anteriores o posteriores, y que sólo los médicos/as ginecólogos y el personal técnico que estén directamente involucrados están habilitados para el uso de este recurso.

Después de la promulgación de la Ley IVE, el MSP publicó que el 30% de los médicos ginecólogos del país hicieron uso del recurso de la objeción de conciencia, destacándose una región donde el 100% de los ginecólogos presentaron este recurso.<sup>42</sup> Sin duda, asistimos a un movimiento de desobediencia civil en los servicios de salud respecto de la Ley Nº18.987. Creemos que se trata de una conducta corporativa contra una política pública que reconoce el derecho de las mujeres a decidir sobre sus propios cuerpos. Paralelamente, el Observatorio Nacional de Género y Salud Sexual y Reproductiva entre 2013 y 2017<sup>43</sup>, identificó otras localidades en las que el uso del recurso de la objeción de conciencia en materia de IVE supera el 60% de los profesionales de la ginecología.

---

**41** IVE3 es la tercera consulta, que pasa después del período de reflexión de por lo menos cinco días, en el que el médico ginecólogo prescribe el medicamento para el proceso de interrupción del embarazo. Originalmente la Ley Nº 18.987 y su decreto reglamentario Nº375/12 establecen que sólo se puede objetar de conciencia para el acto mismo de la interrupción del embarazo, no pudiéndose hacer en las etapas anteriores o posteriores, y que sólo los médicos ginecólogos y el personal técnico que estén directamente involucrados son habilitados para el uso de este recurso.

**42** Evaluación DID de la Política de Interrupción Voluntaria del Embarazo. Acceso en: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/sites/default/files/evaluacion/IVE.pdf> (consulta 29/10/2019).

**43** Como se muestra el monitoreo desarrollado por el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva, en 10 de los 19 departamentos del país, identificó que en 6 de estos departamentos, la objeción de conciencia supera el sesenta por ciento; registro que se agrava aún más en el litoral (Salto, Paysandú, Río Negro y Soriano) y la zona noreste (Rivera y Cerro Largo), y todavía que hay localidades con 100% de objetores, a ejemplo de Mercedes (capital de Soriano), Young (segunda ciudad más importante de Río Negro) y Castillos (tercer centro poblado de Rocha). Entre otros factores, se registra la falta de información sobre los servicios, la falta de profesionales y servicios que no funcionan todos los días. (MYSU, 2017).

Como si no bastara la garantía del uso de la objeción de conciencia en la normativa nacional, el 17 de julio de 2013, un grupo de veinte ginecólogos del Sistema Nacional Integrado de Salud que trabajan en mutualistas privadas y en hospitales públicos, promovió una acción de nulidad del Decreto N° 375/012 que reglamenta la Ley IVE en el ámbito del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). Entre otros argumentos, afirmaban que la obligación de participar en abortos es un ataque contra el significado último de su profesión, su dignidad personal y el libre desarrollo de su personalidad como profesionales comprometidos con la defensa de la vida humana.

El TCA a través de la Sentencia No. 586/015, juzga la acción de nulidad aprobando parcialmente la demanda de los ginecólogos y anulando con efecto general y absoluto parte de las reglas del Decreto N° 375/012. Esta decisión del TCA “fortaleció” la posición de los médicos que alegan su derecho a la objeción. Estos médicos objetores carecen de legitimación moral y jurídica para impugnar la Ley IVE y su reglamentación pues el contenido de ambas normas no está relacionado ni afecta su derecho a la objeción de conciencia, por lo que entendemos evidencia la resistencia de los mismos a una política pública que respeta y garantiza los derechos que se ponen en juego cuando una mujer decide interrumpir su embarazo.

El TCA falló desde el entendimiento de que la objeción de conciencia es un derecho fundamental que forma parte del ejercicio de la libertad de conciencia, y que es un ejercicio individual que debe estar relacionado con acciones específicas vinculadas al procedimiento de interrupción. Asimismo, afirma que las autoridades públicas están obligadas a tomar todas las medidas necesarias para gestionar su efectividad. Además, expresa que el objetor de conciencia puede abstenerse al acto inmediatamente previo y al acto de aborto en sí mismo, pero no en el post-aborto, y se establece que no se puede declarar objeción de conciencia en el caso donde la interrupción sea por grave riesgo para la salud o vida de la mujer.

Preocupados por los problemas generados por el gran uso de la objeción de conciencia, y proponiendo ser parte de la solución, la Sociedad Uruguaya de Medicina Familiar y Comunitaria

(Sumefac), hizo la solicitud al MSP para que se cambiara la normativa y los médicos de esa especialidad pudieran actuar en los procesos de IVE, como forma de compensar el fallo que permitió a los ginecólogos objetores abstenerse de todas las etapas del aborto<sup>44</sup>. El resultado, es que esta propuesta no fue autorizada por la normativa, lo que expresa la relación desigual de poder sobre quién exige el derecho a la objeción de conciencia y quien depende de la asistencia a la salud.

## **La población afectada y el tema en cuestión**

Cuando nos referimos a la objeción de conciencia en el campo de los derechos reproductivos de las mujeres, nos preguntamos, ¿Quiénes son los sujetos involucrados, de quién es el atributo de conciencia y a quiénes afecta el uso abusivo y desmedido de este derecho?

En materia de aborto, es indispensable problematizar la forma que profesionales, médicos, juristas y políticos apelan a la moral y piensan las reglas que deben regir en una sociedad pluralista. La interrupción del embarazo es el principal procedimiento objetado, y son las mujeres usuarias del sistema de salud privado y público, que se encuentran en edad fértil las directamente afectadas y perjudicadas en el conjunto de sus derechos.

En este aparente conflicto de derechos se visibiliza que las mujeres usuarias reclaman derechos que ya fueron positivados en una norma jurídica como lo es la Ley IVE, y lo que los médicos reclaman está basado en sus creencias<sup>45</sup>.

Además, teniendo en cuenta que los índices más grandes del uso de objeción médica se encuentran en las ciudades del interior del país, y sumado al requisito tiempo<sup>46</sup> para acceder

---

44 El país: Acceso en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/proponen-medicos-familia-suplanten-quienes-objeten-abortar.html> (consulta 29/10/2019).

45 (Diniz,2014).

46 Contando con las consultas de asesoramiento, con el plazo de reflexión y los procedimientos posteriores en tiempo continuo; una mujer requiere en promedio entre 10 días para hacer un procedimiento completo de interrupción de un embarazo. Posicionamiento consensuado del encuentro; Acceso en:

a una interrupción del embarazo conforme las determinaciones legales, son las mujeres en condiciones de pobreza que viven alejadas de la capital del país, las más afectadas por las barreras de acceso a la IVE.

## **Los derechos involucrados en el caso**

Cuando por la vía de los hechos se niega el derecho a interrumpir el embarazo se afecta el ejercicio y goce de los derechos humanos de las mujeres, esto es: el derecho a la vida; el derecho a la igualdad y no discriminación; a la libertad; a la seguridad e integridad física; el derecho a vivir libres de violencia; el derecho a la salud; a la salud reproductiva; a decidir el número de hijos que quiere tener y el intervalo, el derecho a la intimidad, a la información. En suma, se atenta contra la dignidad de las mujeres. Derechos que se encuentran reconocidos en los instrumentos arriba mencionados y en otros que forman parte tanto del sistema universal como del regional, derechos que forman parte del ordenamiento jurídico interno y que el Estado uruguayo está en la obligación de promover, proteger y garantizar su cumplimiento. Por lo tanto, el derecho de los médicos a ser objetores de conciencia -y el de los no objetores a prestar servicios basados en su conciencia-, no puede prevalecer sobre los derechos de la mujer usuaria del sistema médico.

## **La movilización de la sociedad civil**

Como ya fue expresado anteriormente, es la Sociedad Civil Organizada la que históricamente ha llevado adelante la reivindicación del aborto legal y seguro desde el año 1985. Asimismo, tal como afirma el MSP, fueron las organizaciones de la

sociedad civil, las cátedras de medicina y la academia, las que fueron preparando el escenario para que la aplicación de la Ley IVE fuera posible.

Las organizaciones feministas y el movimiento de mujeres han sido actoras clave en el proceso de fomentar espacios que tenían como objetivo problematizar el fenómeno de la objeción de conciencia al invitar a representantes de asociaciones profesionales, juristas, activistas de derechos humanos, personal de instituciones y expertos en la materia, para profundizar en el tema y abordar los problemas de la implementación de la Ley IVE generados por el alto uso de la objeción de conciencia en el país.

Dan cuenta del protagonismo de las organizaciones feministas, los informes sombras presentados ante el Comité para Eliminar la Discriminación hacia las Mujeres 2008 y 2016, en el último se enfatiza que “Si bien esta norma complementa la Ley N° 18.426, Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva de 2008, es una norma tutelar que no reconoce a las mujeres como sujetas de derechos y plenas de autonomía física”<sup>47</sup>, así también hubo instancias como el “Primer seminario internacional sobre objeción de conciencia y Aborto”<sup>48</sup>, realizado en agosto de 2017 en Montevideo, organizado por “Mujer y Salud en Uruguay - MYSU”, y el “Seminario Internacional sobre Conciencia: un debate sobre la libertad y los derechos”<sup>49</sup>, celebrado cuatro años antes (en el 2013) por la “Articulación Feminista Marcosur (AFM)” junto con “La mesa para la vida y Salud de las mujeres” de Colombia, Cotidiano Mujer, de Uruguay, entre otros<sup>50</sup>.

---

**47** Disponible en: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/URY/INT\\_CEDAW\\_NGO\\_URY\\_24302\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/URY/INT_CEDAW_NGO_URY_24302_S.pdf)

**48** Acceso en [http://www.clacaidigital.info:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/964/Memorias\\_Seminario\\_Objecion\\_de\\_Conciencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.clacaidigital.info:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/964/Memorias_Seminario_Objecion_de_Conciencia.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

**49** El encuentro, organizado por Mujer y Salud en Uruguay (MYSU) y la International Women’s Health Coalition (IWHC). Acceso en: <http://www.mysu.org.uy/wpcontent/uploads/2017/08/Declaraci%C3%B3n-seminario-OC-8-8.pdf>.

**50** Es un colectivo de organizaciones y personas que trabaja por la despenalización total del aborto en Colombia y por la efectiva implementación de la sentencia C-355 de 2006. Sobre La Mesa por la Vida y la Salud de las Mujeres, consultar en: [www.despenalizaciondelaborto.org.com](http://www.despenalizaciondelaborto.org.com).

## La respuesta del Estado y los vacíos de la política

EL MSP no indaga el uso de la objeción de conciencia de los médicos ginecólogos. El porcentaje inicial de objetores de conciencia, 30%, se mantiene incambiado. Así, en el Departamento de Salto, donde la totalidad de los ginecólogos declaró ser objetores de conciencia, el MSP tuvo que habilitar la plaza de un ginecólogo que fue a vivir a esa ciudad para que se hiciera cargo de la ejecución de la Ley IVE, dando una solución inmediata pero sin resolver el problema de fondo.

En este sentido, para abordar las barreras de acceso a la interrupción voluntaria del aborto, el MSP viene adoptando la política de ajuste como medida principal. Así, en 2018 la Comisión Sectorial de Población (CSPyD), resuelve crear una subcomisión de trabajo<sup>51</sup> cuyo eje central es la implementación de la Ley IVE, particularmente en lo que se refiere al recurso de objeción de conciencia y su influencia en la prestación de los servicios legales de aborto y el acceso a los mismos.

Esta subcomisión elaboró un informe que contiene sugerencias y recomendaciones dirigidas a diversas entidades que son responsables de las problemáticas identificadas en la prestación de los servicios legales de aborto, pero son medidas básicamente propositivas sin carácter vinculante y obligatorio, no existiendo determinaciones sobre su incumplimiento o no aplicación<sup>52</sup>, y que no alcanzan el conocimiento verdadero de los contenidos que justifican el uso exacerbado de la objeción de conciencia médica en materia de IVE. Por lo tanto, se refuerza la necesidad de una instancia que investigue la naturaleza del uso de la objeción de conciencia en materia de aborto en Uruguay.

---

**51** La subcomisión de trabajo está integrada por instituciones de gobierno y de la sociedad civil. Como la Secretaria de la CSPD; MSP; Inmujeres, Iniciativas Sanitarias, MYSU y CLADEM..

**52** Destacamos algunas de ellas: (i) generar un mecanismo de registro para profesionales que se niegan a brindar atención de aborto debido a sus creencias personales; (ii) revisar la forma en que las usuarias del sistema de salud pueden conocer a los profesionales disponibles y los servicios de IVE en cada institución proveedora; (iii) la revisión de las reglas existentes para mejorar las respuestas y atender las observaciones que el país ha recibido desde las instituciones de referencia en Derechos Humanos; y (iv) que los llamados para profesionales de la ginecología incluya de forma explícita que el profesional médico debe cumplir con los requisitos de La ley IVE, entre otros.

La evaluación de la política de IVE realizada por el MSP del período 2012-2015, a partir del Área Programática de Salud Integral de la Mujer, implicó la visita a algunos prestadores de salud y a organizaciones de la sociedad civil para conocer sus valoraciones en relación a la instrumentación del proceso IVE, así como considera que los datos extraídos por el Monitoreo de la Salud Sexual y Reproductiva, son instrumentos potentes de información de la política de Salud Sexual y Salud Reproductiva..

Otro vacío del Estado, además de la falta de indagación, es la ausencia de capacitación género sensitiva a todos los funcionarios que intervienen en el proceso de IVE respecto de los derechos humanos de las mujeres, de la igualdad y no discriminación; de la igualdad de género; de la integralidad de las políticas públicas; de su autonomía, entre otros principios, tal como lo define la Ley Nº 19.580, Ley de violencia hacia las mujeres, basada en género”, de 2018 en su Art. 5. En el mismo sentido el Estado uruguayo viene recibiendo Recomendaciones de los Comités Monitores de los tratados de los que forma parte para que los funcionarios públicos conozcan los instrumentos de derechos humanos y el Estado cumpla con las obligaciones contraídas.

Es preocupante que los médicos/as sigan reproduciendo en su formación profesional y en su práctica, prejuicios y estereotipos discriminatorios que afectan a las mujeres en el goce de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos. Esta deficiencia se repite en las demás Facultades del sistema educativo en su nivel terciario y luego se traduce en casos como el que conocimos en marzo de 2015 cuando la prensa dio a conocer el caso una niña de 11 años con discapacidad intelectual, en situación de pobreza, sometida a abuso sexual por un hombre de 41 años de edad, con quien convivía. La niña integraba el programa “Calle”, a cargo de la ONG El Faro, y bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Niños y Adolescentes (INAU). Vencido el plazo para interrumpir el embarazo por violación, prevista en la Ley No. 18.987, comunicaron a la madre el 21/4/2015 que no podían interrumpir el embarazo, argumentando que “no existen motivos gineco obstétricos que ameriten un aborto”<sup>53</sup>.

---

53 Disponible en: <https://ladiaria.com.uy/articulo/2015/5/zona-de-riesgo/>



La Constitución de la República garantiza la laicidad señalando que “El Estado no sostiene religión alguna” (art.5). Sin embargo, preocupa el avance del discurso fundamentalista y anti-derechos que propugnan grupos religiosos y algunos políticos. Sin embargo, algunas decisiones judiciales como la emitida por la Jueza Pura Book Silva (ciudad de Mercedes, Departamento de Soriano, Sentencia No 160 de 21.2.2017)<sup>54</sup>, dan cuenta de un fundamentalismo religioso que va en contra de la norma constitucional.

Esta jueza prohibió a una mujer continuar con la IVE al conceder el derecho de amparo al hombre con quien mantuvo una relación de noviazgo durante tres meses, desconociendo el derecho uruguayo vigente y designando defensora pública al feto. Si bien el Tribunal de Apelaciones de Familia (TAF) resolvió el recurso de apelación declarando, por mayoría, “falta de objeto” pues la mujer sufrió un aborto espontáneo durante este proceso judicial, el Poder Judicial tampoco se manifestó al respecto. Cabe señalar que la Asociación de Magistrados apoyó a la jueza recordando varios principios de la Carta de Naciones Unidas sobre la independencia judicial<sup>55</sup> sin por lo menos mencionar los derechos de la mujer involucrados en el caso.

## **Las medidas del Consenso de Montevideo directamente relacionadas con el caso**

Si bien la Ley IVE (2012) se complementa con la Ley de Salud Sexual y Reproductiva (2008) y da cuenta de la integración de los derechos de la mujer respecto a interrumpir un embarazo y en general, toma en cuenta varios de los principios generales y de las medidas prioritarias del Consenso de Montevideo, la mirada tutelar de ambas normas y la brecha entre éstas y la práctica de quienes intervienen en un proceso IVE vulnera el principio de no discriminación, sobretodo cuando hay interseccionalidad por ser mujeres y ser pobres; y la laicidad del Estado, especialmente.

54 Acceso en: [http://www.poderjudicial.gub.uy/images/2017/resoluciones\\_2017/sent\\_21-02\\_17\\_amparo\\_interrupcion\\_embarazo\\_jueza\\_book\\_difusion.pdf](http://www.poderjudicial.gub.uy/images/2017/resoluciones_2017/sent_21-02_17_amparo_interrupcion_embarazo_jueza_book_difusion.pdf) (Consulta 03/11/2019).

55 Disponible en: <https://www.elpais.com.uy/informacion/gremio-sale-defensa-jueza.html>

Respecto a las medidas prioritarias es importante señalar que el Embarazo Infantil forzado es uno de los flagelos también presentes en Uruguay<sup>56</sup> y que la objeción de conciencia va en contra de las siguientes medidas del CdeM: (D) acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva; (E) Igualdad de género; (F) La protección de los derechos humanos de las personas migrantes, pues la Ley IVE es clara en señalar que en el caso de las mujeres migrantes éstas deben acreditar un año de residencia en el país para acceder a este derecho.

## **Instancia, poder o entidad del Estado responsable**

Los derechos humanos “(...) Definen las relaciones entre los individuos y las estructuras de poder, especialmente del Estado. Delimitan el poder del Estado y; al mismo tiempo, exigen que el Estado tome medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos (...)”<sup>57</sup>.

Si bien los derechos humanos pueden ser vulnerados tanto por agentes estatales como no estatales (particulares que no pertenecen al Estado), sólo los Estados son los titulares de las obligaciones impuestas de acuerdo al derecho internacional vigente. En este marco, en la medida que pasamos la etapa del binomio legalidad e ilegalidad donde el Poder Legislativo representa un escenario de destaque de los hechos y de las tensiones de los intereses involucrados, los derechos de las mujeres a decidir sobre sus cuerpos y el derecho a la salud sexual y reproductiva gana especial atención y pasa a ser el campo donde se concentran las grandes tensiones de los diferentes intereses, y la acción médica se presenta como un poder determinante en el contexto de la implementación de la Ley de IVE.

---

**56** Disponible en: <https://www.republica.com.uy/embarazo-infantil-forzado-bes-tial-e-invisibilizado-id719117/>

**57** Manfred NOWAK, Derechos Humanos. Manual para parlamentarios, UIP y OACDH, N° 8, 2005, p.1.

El MSP es el responsable de regular, conducir, facilitar, monitorear y evaluar la política de IVE, que debe ser implantada en efectores públicos y privados por el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).

De conformidad con la Ley IVE, el Estado uruguayo garantiza la procreación consciente y responsable, reconociendo el valor de la maternidad, la protección de la vida humana y la promoción del ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de la población.

Pero el Estado que despenaliza la práctica del aborto dentro de algunas prerrogativas, es el mismo que reconoce la objeción de conciencia como un derecho garantizado para el personal médico y técnico que actúa directamente en la interrupción del embarazo.

Reconocemos que el cambio legislativo es un paso esencial para transformar la cultura de criminalización de la IVE, pero este cambio normativo no es suficiente para garantizar el derecho al aborto. Esta constatación de la brecha entre norma y práctica se visibiliza en dos niveles. Por un lado, la relación entre legalidad e ilegalidad, por otro lado, la influencia de los valores sociales, donde permanecen expresiones e iniciativas contrarias a la despenalización.

Así, quien está obligado a garantizar el acceso a la IVE es el Sistema Nacional Integrado de Salud que tiene como poder administrativo al Ministerio de Salud Pública, responsable directo por la fiscalización e implementación de la política de salud.

Los desafíos pendientes para acortar la brecha entre la norma que garantiza el derecho a la IVE y la práctica son varios, como se han señalado, el camino que ha recorrido Uruguay nos muestra que si bien legislativamente se puede avanzar, aún con una mirada tutelar traducida en la norma, son las prácticas en su implementación las que deben modificarse con una intervención integral del Estado partiendo del reconocimiento de que las mujeres que habitan Uruguay son sujetas plenas de derecho.

## Informe CEDAW 2022

En 2022, El Estado uruguayo rendirá cuentas sobre el cumplimiento de la CEDAW y de las recomendaciones formuladas con anterioridad por el Comité para Eliminar la Discriminación Contra la Mujer.

Será una nueva oportunidad para que la sociedad civil elabore su propio informe alternativo y/o sombra cumpliendo con el rol fundamental de la vigilancia ciudadana, es decir, su rol autónomo y vigilante del cumplimiento de las obligaciones internacionales respecto de los derechos humanos a los que Uruguay se ha obligado como Estado parte y cumpla con sus obligaciones enmarcadas en la CEDAW.

Conocer la CEDAW, las obligaciones del Estado uruguayo respecto de su cumplimiento, su Protocolo Facultativo, las funciones del Comité CEDAW; qué recomendó al Estado uruguayo en 2016; qué viejos temas de las humanas quedan pendientes, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y las herramientas que nos ofrece para defenderlos, forma parte de esa tarea vigilante que tiene la sociedad civil.

## Bibliografía

Almeida, Maria S., Meza, Flor (2019). El derecho a interrumpir el embarazo y la objeción de conciencia en Uruguay. Trabajo realizado para Causa Justa. Manuscrito no publicado.

Barreneche, Eduardo (2019, 9 de octubre). Estaba requerido y mató a su ex pareja de cuatro tiros, madre de cinco niños. El País. <https://url2.cl/IDNMP>

Base de datos. (s.f.). Femicidio Uruguay. Consultada el 9 de junio de 2020. <https://sites.google.com/view/femicidiouruguay/base-de-datos?authuser=0>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020, 10 de abril). Resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Organización de Estados Americanos. <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres, Razones para reconocer los impactos diferenciados. <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (2020, 18 de marzo). Comité de Expertas solicita la incorporación de la perspectiva de género en las medidas que se tomen para la mitigación del COVID-19 y el reforzamiento de acciones para la prevención y atención de la violencia de género. <https://url2.cl/5Mqsy>

CEDAW. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, (2004). 39131-E/CDW/01.

CEDAW/C/39/D/6/2005. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 9° período de sesiones, 2007

CEDAW/C/URY/CO/8-9, Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay, 2016.

CEDAW/C/GC/35. Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19, 26 de julio 2017

Facio, Alda, (2010) El protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer: análisis de casos ante el Comité de la CEDAW, IIDH.

Facio, Alda (2011), Los derechos Humanos de las mujeres: examen de casos ante el Comité de la CEDAW. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Facio, Alda (1997), Caminando hacia la Igualdad Real, Manual en Módulos. ILANUD, Lectura de Apoyo Nro. 3. San José.

Facio, Alda (1997) La carta magna de todas las mujeres. Lectura de Apoyo 10. Manual en Módulos “Caminando hacia la igualdad real”. ILANUD, UNIFEM San José de Costa Rica.

Fraser, N., Arruza, C. y Bhattacharya, T. (2019). Feminismo para el 99%. Un manifiesto. Buenos Aires, Argentina: Rara Avis Casa Editorial

Fernández, Mariana; Meza, Flor y Ruting, Rosemarie (2020) Artículo “La pandemia silenciosa: el efecto diferencial del COVID-19 para niñas y mujeres en torno a las violencias”, en Revista No. 2 de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de la República. FCU, Montevideo

Lovesio Beatriz y Meza, Flor (2015), “La igualdad de género en el acceso al poder político local: el caso uruguayo”, presentado en el Panel “Mujeres a nivel político local: conquistas, reveses y desafíos: panel 1” en LASA 2015. Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos San Juan, Puerto Rico, mayo.

MacKinnon, C. (1995). Hacia una teoría feminista del Estado. Madrid, España: Ediciones Cátedra.

Meza, Flor de María y Navarrete, Margarita (2020), El derecho a la Educación en Derechos Humanos. En libro: En construcción: Educación en Derechos Humanos desde la Interdisciplina.

Aportes para un diagnóstico, Grupo de trabajo Interdisciplinar en EDH. Disponible en <https://www.extension.udelar.edu.uy/en-construccion-educacion-en-derechos-humanos-desde-la-interdisciplina-aportes-para-un-diagnostico/>

Meza, Flor de Ma. y Umpiérrez, Alejandra (2014). “Aproximación a los compromisos del Estado uruguayo en derechos humanos y las prioridades en las agendas de los presidentes uruguayos del 2014”. Análisis N° 7/2014. Fundación Friedrich Ebert (FES) Uruguay, Montevideo.

Nogueira Alcalá, Humberto, (2003) Los Derechos Esenciales o Humanos contenidos en los Tratados Internacionales y su ubicación en el ordenamiento jurídico nacional: doctrina y jurisprudencia, Revista *Ius et Praxis* . Año 9. N° 1, Talca.

Naciones Unidas, (2005), Discriminación contra la mujer: la convención y el comité. Folleto informativo n° 22. Ginebra.

Naciones Unidas, CDESC Observación General N° 13, 1999.

Naciones Unidas, CEDAW/C/GC/36, 27 de noviembre de 2017

ONU MUJERES (2012), El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012. New York.

Rodríguez Gustá, (2012) Ana Laura. La transversalización de género en la Intendencia de Montevideo. Evaluación del 2º Plan de Igualdad de Oportunidades de Oportunidades y Derechos de la Intendencia Departamental de Montevideo. Montevideo.

## **Anexos**

**Anexo 1.** Las recomendaciones del Comité para Eliminar la Discriminación contra la Mujer al Estado uruguayo (2016).

**Anexo 2.** Insumos de la Sociedad Civil para el informe (método de trabajo simplificado) del CEDAW 74º Sesión, Pre-sesión (11-15 de marzo de 2019), elaborado por Cotidiano Mujer, CLADEM Uruguay y Colectiva Mujeres.





# Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

Distr. general  
25 de julio de 2016  
Español  
Original: inglés

## Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

### Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay\*

1. El Comité examinó los informes periódicos octavo y noveno combinados del Uruguay (CEDAW/C/URY/8-9) en sus sesiones 1417<sup>a</sup> y 1418<sup>a</sup>, celebradas el 14 de julio de 2016 (véanse CEDAW/C/SR.1417 y 1418). La lista de cuestiones y preguntas del Comité figura en el documento CEDAW/C/URY/Q/8-9 y las respuestas del Uruguay figuran en el documento CEDAW/C/URY/Q/8-9/Add.1.

#### A. Introducción

2. El Comité acoge con beneplácito la presentación por el Estado parte de sus informes periódicos octavo y noveno combinados. Le agradece también sus respuestas escritas a la lista de cuestiones y a las preguntas planteadas por el grupo de trabajo anterior al período de sesiones, así como la presentación oral de la delegación y las nuevas aclaraciones que le facilitó en respuesta a las preguntas formuladas oralmente por el Comité durante el diálogo.

3. El Comité encomia al Estado parte por su delegación, que estaba encabezada por el Embajador y Representante Permanente del Uruguay ante la Oficina de las Naciones Unidas, Ricardo González Arenas, y otras organizaciones internacionales en Ginebra, e incluía también a la Directora del Instituto Nacional de las Mujeres, a parlamentarios y miembros del poder judicial, y representantes del Ministerio Público y Fiscal, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior.

\* Aprobadas por el Comité en su 64° período de sesiones (4 a 22 de julio de 2016).



## B. Aspectos positivos

4. El Comité observa los progresos realizados desde el examen, en 2008, de los informes periódicos cuarto a séptimo combinados del Estado parte [CEDAW/C/URY/7](#), en concreto la adopción de las siguientes medidas legislativas:

a) Ley núm. 19.353, de 27 de noviembre de 2015, por la que se crea un sistema nacional de atención;

b) Ley núm. 18.868, de 23 de diciembre de 2011, que establece la prohibición de la exigencia de un test de embarazo negativo para la selección o en cualquier momento de la relación laboral;

c) Ley núm. 19.161, de 24 de noviembre de 2013, que contempla la licencia de maternidad, paternidad y lactancia materna;

d) Ley núm. 18.250, de enero de 2008, relativa a la migración, que reconoce la igualdad de derechos de los ciudadanos uruguayos y extranjeros;

e) Ley núm. 19.122, de 21 de agosto de 2013, y Decreto núm. 144/014, de 22 de mayo de 2014, que reconoce la discriminación hacia los afrodescendientes y contempla medidas positivas de reparación;

f) Ley núm. 18.987, de 22 de octubre de 2012, que proporciona acceso a la interrupción del embarazo durante las 12 primeras de gestación;

g) Ley núm. 18.651, de 19 de febrero de 2010, por la que se establece un sistema de protección integral para las personas con discapacidad;

h) Ley núm. 18.620, de 25 de octubre de 2009, sobre el derecho a una identidad de género y al cambio de nombre y sexo en los documentos identificativos;

i) Ley núm. 18.561, de 11 de septiembre de 2009, relativa a la prevención del acoso sexual;

j) Ley núm. 18.590, de 18 de septiembre de 2009, que prevé la adopción por parte de parejas del mismo sexo;

k) Ley núm. 18.426, de 1 de diciembre de 2008, y su reglamentación aprobada en 2010 sobre el derecho a la salud sexual y reproductiva;

l) Decreto núm. 398/13, de 13 de diciembre de 2013, sobre la prevención de la explotación sexual con fines comerciales de niñas, niños y adolescentes en actividades turísticas.

5. El Comité toma nota de la aprobación de la Ley núm. 19.075, de 3 de mayo de 2013, por la que se autorizan los matrimonios entre personas del mismo sexo.

6. El Comité celebra las iniciativas del Estado parte encaminadas a mejorar su marco institucional y normativo para promover la igualdad de género y proteger los derechos humanos de la mujer, en particular la aprobación de los siguientes instrumentos:

a) Plan de acción para una vida libre de violencia de género para el período 2016-2019;

- b) Decreto núm. 321/015 por el que se crea el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas en materia de Diversidad Sexual en 2015;
- c) Decreto Ejecutivo núm. 588, de 2014, por el que se crea un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata);
- d) Plan nacional de prevención del cáncer de cuello uterino, en 2012;
- e) Decreto núm. 382, de 2012, por el que se crea la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género, que informa de los casos de violencia a la policía nacional ();
- f) Programa integral de lucha contra la violencia de género, en 2011.

7. El Comité celebra que, en el período transcurrido desde el examen del informe anterior, el Estado parte haya firmado o ratificado los siguientes instrumentos:

- a) Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, de 2011 (núm. 189) de la Organización Internacional del Trabajo, en 2012;
- b) Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, en 2009;
- c) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en 2009, y su Protocolo Facultativo, en 2011.

## C. Principales esferas de preocupación y recomendaciones

### Parlamento

8. **El Comité destaca la función decisiva que desempeña el poder legislativo para velar por la plena aplicación de la Convención (véase la declaración del Comité sobre su relación con los parlamentarios, aprobada en su 45º período de sesiones, en 2010). Invita al parlamento a que, de conformidad con su mandato, adopte las medidas necesarias para dar aplicación a las presentes observaciones finales desde el momento actual hasta el próximo período de presentación de informes con arreglo a la Convención.**

### Mujeres afrodescendientes

9. El Comité encomia al Estado parte por haber adoptado medidas importantes para promover la igualdad racial con respecto a las manifestaciones históricas de discriminación hacia la población afrouruguaya y acoge con beneplácito el hecho de que el Estado parte haya reconocido a este sector de la población en el último censo. Sin embargo, estas medidas no han eliminado el problema, de modo que sigue existiendo una discriminación interseccional *de facto* hacia las mujeres afrouruguayas que puede observarse en el desproporcionado nivel de exclusión educativa, embarazos precoces, salarios más bajos y dificultades respecto de la incorporación a la fuerza de trabajo, así como en el menor grado de participación en la vida pública y política.

10. El Comité recomienda que el Estado parte adopte medidas contra la discriminación en favor de las mujeres afro Uruguayas según lo establecido por la Ley núm. 19.122 y el Decreto núm. 144/014, como por ejemplo, las siguientes:

- a) Fortalecer las campañas de sensibilización continuas sobre el racismo hacia las mujeres afro Uruguayas;
- b) Establecer medidas especiales de carácter temporal para aumentar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales y la participación política;
- c) Supervisar y coordinar de forma activa las respuestas del Estado orientadas a eliminar la discriminación sistémica, y hacer un seguimiento de dichas respuestas.

#### **Marco legislativo y visibilidad de la Convención**

11. El Comité observa que la Convención prevalece sobre la legislación nacional del Uruguay y forma parte del marco legislativo nacional que pueden invocar y aplicar directamente los tribunales. El Comité encomia las iniciativas del Estado parte dirigidas a capacitar a las autoridades públicas en lo tocante a las normas internacionales consagradas en la Convención, aunque observa con preocupación:

- a) Las limitaciones de los conocimientos y la sensibilización con respecto a la Convención entre los funcionarios públicos y los jueces de primera instancia, como pone de manifiesto la escasez de referencias a la Convención en las decisiones judiciales;
- b) La escasa visibilidad de la Convención y su Protocolo Facultativo, que limita la concienciación de las mujeres acerca de su derecho a vivir sin discriminación, y de los mecanismos disponibles para exigir que se protejan sus derechos en virtud de la Convención;
- c) La persistencia de un marco jurídico que contiene disposiciones discriminatorias contra la mujer, en particular el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal;
- d) La aplicación dispar de la legislación contra la discriminación por razón de género en todo el país.

12. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Refuerce las medidas para difundir, entre parlamentarios y funcionarios gubernamentales, la Convención, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité, e intensifique las actividades de creación de capacidad en curso entre el sistema judicial y los profesionales de la Justicia sobre la forma de invocar o aplicar directamente la Convención en los procesos judiciales;
- b) Adopte una estrategia para mejorar la sensibilización de la mujer acerca de sus derechos y los medios para invocarlos en el marco de la Convención, con la participación de todas las partes interesadas pertinentes, como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres, los sindicatos y las instituciones académicas;

c) **Enmiende la legislación para eliminar la discriminación por razón de género, especialmente el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal, y apruebe mecanismos para analizar y modificar de forma periódica la legislación y las disposiciones discriminatorias contra la mujer;**

d) **Introduzca indicadores para hacer un seguimiento de la aplicación de la legislación y las políticas públicas que tienen por objeto eliminar la discriminación por razón de género en todo el país.**

#### **Acceso a la justicia y a las vías de recurso judicial**

13. El Comité observa que el Estado parte ha establecido tribunales de familia especializados con competencia para juzgar los casos de violencia doméstica, así como equipos consultivos multidisciplinarios y oficinas de ombudsman, que proporcionan asesoramiento y recomendaciones sobre cuestiones relacionadas con la violencia doméstica. Sin embargo, el Comité sigue preocupado por la persistencia de obstáculos estructurales en el sistema de justicia que impiden a las mujeres obtener acceso a la justicia y obtener compensación, a saber:

a) La duración y la complejidad de los procesos judiciales en los tribunales de familia, y la duplicación de procedimientos entre jurisdicciones;

b) La disponibilidad y accesibilidad limitadas de tribunales de familia especializados en las zonas rurales y fronterizas;

c) La falta de un mecanismo de denuncia concreto en los casos relacionados con todas las formas de discriminación por razón de género;

d) El limitado acceso de las mujeres a la asistencia letrada y la información acerca de las vías de recurso judicial de las que disponen;

e) Los prejuicios existentes en los fallos judiciales, que dan lugar a una falta de protección de las mujeres que denuncian casos ante los tribunales, así como los limitados conocimientos especializados entre los fiscales y los agentes de policía con respecto a los derechos de la mujer;

f) La falta de recursos humanos y financieros de la institución nacional de derechos humanos y la Oficina del Ombudsman.

14. **El Comité, en consonancia con su recomendación general núm. 33 (2015) sobre el acceso de la mujer a la justicia, exhorta al Estado a que:**

a) **Examine y simplifique los procedimientos ante los tribunales de familia especializados que deben seguir las mujeres que buscan protección judicial, principalmente en los casos de violencia por razón de género, proporcione vías de recurso directo a los tribunales penales a las mujeres que son víctimas de la violencia y acelere la comunicación entre las demandantes y los órganos judiciales;**

b) **Amplíe la cobertura de los tribunales de familia especializados en todo el territorio del Estado parte, en particular en las zonas rurales y las zonas fronterizas, y garantice la continuidad de los programas de creación de capacidad para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como los jueces y los fiscales, en materia de derechos humanos de la mujer e igualdad de género;**

c) Cree vías de recurso efectivas, entre ellas la capacidad de presentar denuncias ante las autoridades administrativas y los recursos cuasijudiciales, para las mujeres que han sufrido discriminación por razón de sexo y género;

d) Consiga que todas las mujeres que han sido víctimas de violaciones de sus derechos humanos y que acuden a la justicia reciban asistencia letrada que tenga en cuenta las cuestiones de género;

e) Establezca un mecanismo para recabar información sobre la jurisprudencia en todos los niveles del sistema judicial, con el fin de supervisar la efectividad de la aplicación de la ley en relación con las denuncias presentadas por mujeres, en particular las relativas a la violencia y a otras formas de discriminación;

f) Se cerciore de que la institución nacional de derechos humanos y la Oficina del Ombudsman cuenten con los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir sus mandatos de manera eficaz.

#### **Mecanismo nacional encargado del adelanto de la mujer**

15. El Comité acoge con beneplácito la función del Instituto Nacional de las Mujeres y las numerosas iniciativas que ha llevado a cabo, en particular las asignaciones presupuestarias para la igualdad de género. También observa que existen órganos que contribuyen a la aplicación del programa de igualdad de género, como el Consejo Nacional de Género y las comisiones que se ocupan de estas cuestiones en el seno del Gobierno, los comités de calidad y las redes de género. No obstante, el Comité está preocupado por las siguientes cuestiones:

a) La falta de autonomía institucional del Instituto Nacional de las Mujeres, como señalaba el Comité en sus anteriores observaciones finales (CEDAW/C/URY/CO/7, párr. 15), dado que el Instituto sigue siendo una dirección dentro del Ministerio de Desarrollo Social;

b) La superposición entre los consejos y comisiones de género en los ministerios y las entidades públicas descentralizadas, lo que obstaculiza la coherencia en la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y los presupuestos en los niveles nacional, subnacional y local;

c) La participación dispar de las organizaciones de mujeres en las iniciativas de las oficinas públicas para el adelanto de la mujer, en particular a nivel local.

#### **16. El Comité recomienda que el Estado parte:**

a) **Estudie la posibilidad de elevar el rango del Instituto Nacional de las Mujeres al nivel ministerial, con autoridad para coordinar directamente todas las estrategias y políticas públicas para la igualdad de género y garantizar los recursos financieros adecuados y un mandato para la aplicación de los programas para el adelanto de la mujer, incluida la elaboración de presupuestos con perspectiva de género con las dependencias de género pertinentes en el plano subnacional;**

b) **Mejore la coordinación entre el Instituto Nacional de las Mujeres como principal entidad y las comisiones de género, y fortalezca los mecanismos de supervisión de la aplicación de la legislación y las políticas públicas para el adelanto de la mujer, especialmente en los planos nacional, subnacional y local;**

c) **Garantice la participación activa de las organizaciones de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil, como las instituciones académicas, los institutos de investigación, los sindicatos, las organizaciones de mujeres afrouruaguayas y las organizaciones de mujeres con discapacidad, en la aplicación de políticas públicas que promuevan el adelanto de la mujer.**

#### **Estereotipos y prácticas discriminatorias**

17. El Comité celebra las medidas adoptadas por el Estado parte para eliminar los estereotipos de género discriminatorios, incluida la legislación para combatir la discriminación contra las personas lesbianas, transgénero, transexuales e intersexuales, así como la homofobia, pero sigue preocupado por las siguientes cuestiones:

a) La persistencia de actitudes patriarcales y estereotipos discriminatorios acerca de las funciones y responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad, que perpetúan la violencia y la discriminación contra la mujer en esferas como la educación, el empleo y la salud;

b) El uso generalizado de estereotipos de género en los medios de comunicación, a pesar de la adopción por el canal de televisión nacional de un código de ética para hacer un seguimiento de las prácticas discriminatorias;

c) Los prejuicios racistas y la exclusión social que sufren las mujeres afrouruaguayas pese a la existencia de leyes generales destinadas a luchar contra la discriminación racial.

#### **18. El Comité recomienda que el Estado parte:**

a) **Elabore una estrategia amplia destinada a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar las actitudes patriarcales y estereotipadas basadas en el género en relación con el papel y la responsabilidad de las mujeres y los hombres en la familia, en el sistema educativo, en el lugar de trabajo y en la sociedad en general;**

b) **Desarrolle la capacidad de los empleados de los medios de comunicación públicos y privados en materia de igualdad de género a fin de evitar los estereotipos de género discriminatorios en los medios de comunicación;**

c) **Diseñe estrategias nacionales que tengan por objeto aumentar la sensibilización sobre la discriminación contra las mujeres afrouruaguayas y cree líneas de acción concretas dentro del programa de igualdad de género, con el fin de identificar el estigma contra la mujer sobre la base de las distintas formas interrelacionadas de discriminación.**

**Violencia por razón de género ejercida contra las mujeres**

19. El Comité toma nota de las medidas adoptadas por el Estado Parte de conformidad con el plan de acción por una Vida libre de Violencia de Género, para el período 2016-2019, así como el programa integral de lucha contra la violencia de género. También acoge con beneplácito la creación de la oficina nacional de violencia doméstica y de género en el seno del Ministerio del Interior, además del establecimiento de 47 dependencias especializadas en la lucha contra estas formas de violencia. El Comité encomia la aplicación por el Estado parte del dispositivo electrónico de tobilleras como medida para la protección de la mujer, pero le siguen preocupando las siguientes cuestiones:

a) La elevada prevalencia de la violencia doméstica contra la mujer, que abarca violencia psicológica, física y sexual, el aumento del *feminicidio* y la falta de reconocimiento jurídico de ciertas formas de violencia contra la mujer, como el *feminicidio* y la violación conyugal;

b) Las disposiciones discriminatorias del Código Penal, como los conceptos patriarcales de “honestidad”, “honra” y “escándalo público”, que impiden el enjuiciamiento de algunas formas de violencia sexual contra la mujer;

c) El bajo número de enjuiciamientos y condenas en los casos de violencia contra la mujer, en particular en casos de *feminicidio* y asesinatos de mujeres transgénero, y la demora en el enjuiciamiento de la violencia por razón de género;

d) La falta de información desglosada sobre el número de casos comunicados de violencia contra la mujer, salvo los casos de violencia doméstica;

e) La remisión de casos de violencia contra la mujer a procedimientos de mediación en contra de la prohibición general de la mediación en los casos de violencia doméstica, según lo ratificado por el Tribunal Supremo;

f) La escasa información sobre el acceso a los servicios de apoyo para las mujeres que son víctimas de la violencia, como tratamiento médico, asesoramiento psicológico, asistencia letrada, apoyo financiero y centros de acogida en todo el territorio del Estado parte, habida cuenta de las mujeres en situaciones desfavorables, especialmente las mujeres afroargentinas y las mujeres con discapacidad.

**20. El Comité exhorta al Estado parte a que:**

a) **Aplice y financie adecuadamente estrategias y programas nacionales para prevenir y combatir la violencia doméstica contra la mujer, por ejemplo, actividades de sensibilización sobre el carácter penal de la violencia contra la mujer, y acelere la reforma del Código Penal y la aprobación de una ley amplia que tipifique todas las formas de violencia contra la mujer, de manera que la reforma legislativa reconozca el *feminicidio* y la violación conyugal como delitos penales;**

b) **Derogue las disposiciones del Código Penal que incluyen los conceptos patriarcales de “honestidad”, “honra” y “escándalo público” como elementos de los delitos penales que afectan a las mujeres;**



c) **Diseñe una estrategia para simplificar los procesos penales para el enjuiciamiento con carácter prioritario de los casos de violencia por razón de género, establezca plazos razonables para fundamentar dichos casos a fin de exigir responsabilidades a los autores, y proporcione directrices a los fiscales y agentes de policía sobre técnicas de investigación que tengan en cuenta las cuestiones de género y sobre el uso apropiado del testimonio de las mujeres en los casos de violencia contra mujeres y niñas;**

d) **Ponga en práctica un sistema nacional para recopilar información exhaustiva sobre todas las formas de violencia contra la mujer;**

e) **Vele por que se otorgue una prioridad clara a los procedimientos civiles y los procesos penales respecto a la mediación u otros procedimientos alternativos de solución de controversias en los casos de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica;**

f) **Establezca mecanismos de seguimiento para evaluar la accesibilidad a los servicios de protección y asistencia a las víctimas de la violencia por razón de género, en particular para los grupos desfavorecidos de mujeres, como las mujeres afrodescendientes, las mujeres con discapacidad y las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.**

#### **La violencia por razón de género contra la mujer durante el régimen *de facto***

21. El Comité observa con preocupación la ausencia de mecanismos específicos en el sistema de justicia para proporcionar reparaciones y compensaciones a las mujeres víctimas de violencia sexual y otras violaciones de sus derechos humanos durante el régimen *de facto* en el Estado parte entre 1973 y 1985. También observa la falta de procesos destinados a establecer la verdad acerca de las violaciones de los derechos humanos de la mujer durante ese período.

22. **El Comité, recordando su recomendación general núm. 30 (2013) sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, recomienda al Estado parte que adopte una estrategia para enjuiciar y castigar debidamente a los autores de violaciones de los derechos humanos de la mujer durante el régimen *de facto*. También recomienda que el Estado parte adopte medidas para facilitar una pronta reparación, en particular las compensaciones y las reparaciones simbólicas, para las mujeres que han sido víctimas de esas violaciones.**

#### **Trata y explotación de la prostitución**

23. El Comité toma nota de la creación de comités institucionales en el Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de las Mujeres para hacer frente a la trata de personas y de la elaboración de un plan nacional de acción en esta materia, además de las directrices para la protección y asistencia a las víctimas de la trata. No obstante, preocupa al Comité lo siguiente:

a) El hecho de que el Estado parte sea un país de tránsito y destino de la trata de personas, especialmente de mujeres y niñas;

b) La falta de información sobre las medidas adoptadas para identificar, evitar y enjuiciar los casos de trata con fines de explotación laboral y el número de enjuiciamientos y condenas en los casos de trata de personas.

**24. El Comité recomienda que el Estado parte:**

a) **Apruebe un marco nacional más amplio para luchar contra la trata de mujeres y niñas;**

b) **Establezca un sistema para reunir datos, desglosados por edad, origen étnico y situación socioeconómica, sobre la trata de mujeres y niñas, que permita identificar las lagunas en el marco nacional para combatir la trata de personas; y prosiga con las iniciativas dirigidas a evitar y enjuiciar los casos de trata, así como a fortalecer la cooperación bilateral, regional e internacional para prevenir la trata, entre otras vías, mediante el intercambio de información con otros países de la región y la armonización de los procedimientos jurídicos para enjuiciar a los responsables de la trata.**

25. El Comité observa que el Estado parte reconoce el trabajo sexual (Ley núm. 17.515 de 4 de julio de 2002) y ha establecido un registro nacional de trabajadores sexuales, gestionado por el Ministerio del Interior. No obstante, el Comité está preocupado por la falta de programas para apoyar a las mujeres que desean abandonar el trabajo sexual.

**26. El Comité recomienda, además, que el Estado parte cree programas de ayuda, por ejemplo, oportunidades alternativas de generación de ingresos, para las mujeres que deseen abandonar el trabajo sexual.**

**Participación en la vida política y pública**

27. El Comité sigue preocupado por la insuficiente representación de la mujer en la vida política y pública, en particular en el parlamento y en los puestos de adopción de decisiones de alto nivel en el Gobierno, así como por la ausencia de medidas destinadas a promover y apoyar a las mujeres candidatas a los órganos electivos. Uruguay se encuentra por debajo del promedio regional en cuanto a los datos sobre la participación política de la mujer en el parlamento. El Comité lamenta que la Ley núm. 18.476 de 3 de abril de 2009, que establece una participación política igualitaria entre mujeres y hombres en los órganos electivos, se haya aplicado solo una vez durante las elecciones de 2014. El Comité también está preocupado por la escasa representación de la mujer en el Tribunal Supremo y en el servicio diplomático.

**28. El Comité recomienda al Estado parte que:**

a) **Adopte medidas, incluidas medidas especiales de carácter temporal, como cuotas reglamentarias para el nombramiento o la designación de mujeres como candidatas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4 1) de la Convención y la recomendación general núm. 25 (2004) del Comité en esta materia, y haga un seguimiento de los progresos realizados;**

b) **Considere la posibilidad de aprobar un sistema de paridad de géneros para que la mujer esté representada en la vida política y pública, por ejemplo, mediante una enmienda de la ley electoral;**

- c) **Cree programas específicos de formación y orientación sobre técnicas de liderazgo y negociación para las mujeres candidatas.**

#### **Nacionalidad y mujeres apátridas**

29. El Comité encomia al Estado parte acerca de la legislación que protege a las mujeres contra la discriminación por motivos de nacionalidad, aunque está preocupado por la falta de una legislación sobre la determinación de la condición de apátrida y su protección, la cual vele por que las mujeres apátridas que no sean refugiadas gocen de igualdad de acceso a la documentación y a los servicios básicos.

**30. El Comité recomienda que el Estado parte apruebe una legislación sobre la determinación de la condición de las mujeres apátridas que no sean refugiadas, para proteger sus derechos humanos y reducir su riesgo de discriminación, de conformidad con sus obligaciones en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, así como la Convención para Reducir los Casos de Apatridia, de 1961. También recomienda que el Estado parte adopte medidas para permitir el acceso a la documentación a estas mujeres y facilitarles acceso a los servicios básicos y oportunidades de reasentamiento, y que apruebe un sistema para reunir datos sobre las mujeres apátridas.**

#### **Educación**

31. El Comité acoge con beneplácito los logros realizados en relación con el acceso de la mujer a todos los niveles de la enseñanza y observa que el número de mujeres que completan la enseñanza secundaria superior es un 30,7% mayor que el de hombres. También señala que las mujeres constituyen el 60% de todos los estudiantes universitarios. Sin embargo, el Comité expresa su preocupación por:

a) La alta tasa de deserción escolar entre las niñas en la educación formal, principalmente debido a los embarazos precoces, en especial en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas. Las adolescentes afroargentinas se ven afectadas de manera desproporcionada y hay una falta de información sobre las medidas adoptadas para hacer frente a esta situación;

b) La concentración constante de las mujeres en esferas tradicionalmente dominadas por mujeres, como la enseñanza;

c) La escasa representación de la mujer en puestos académicos de alto nivel;

d) Las deficiencias en la educación adecuada a la edad sobre la salud sexual y reproductiva, y los derechos conexos;

e) La falta de medidas para aumentar el acceso a la educación para las mujeres afrodescendientes.

**32. El Comité recomienda al Estado parte que:**

a) **Aplice estrategias eficaces para hacer frente a la elevada tasa de embarazos precoces y de deserción escolar y adopte medidas, como la concesión de becas, para asegurar la retención y facilitar la reincorporación de las madres jóvenes a la escuela, especialmente para las mujeres y**

niñas afrodescendientes y de zonas rurales, y mujeres que viven en zonas urbanas desfavorecidas, con un seguimiento activo hasta y durante la educación terciaria;

b) **Intensifique las actividades de orientación profesional para alentar a las mujeres a seguir trayectorias profesionales no tradicionales y aumentar la sensibilización acerca de la igualdad de género por parte del personal docente en todos los niveles del sistema educativo;**

c) **Promueva medidas concretas, incluidas, medidas especiales de carácter temporal, para mejorar la representación de las mujeres en los puestos decisivos en las instituciones académicas y aumentar el número de profesoras en las universidades;**

d) **Realice evaluaciones periódicas de la educación sexual en el sistema educativo nacional con el objetivo de garantizar una educación adecuada a la edad en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos;**

e) **Dé prioridad a las medidas destinadas a facilitar el acceso a la educación de las mujeres afro Uruguayas, como la asignación de cuotas a nivel universitario, y realice un seguimiento periódico de los progresos.**

### **Empleo**

33. El Comité celebra la creciente integración de la mujer en el mercado de trabajo estructurado. Observa también que en la esfera de los conocimientos científicos el número de mujeres duplica al de hombres. El Comité encomia al Estado parte por la aprobación de un sistema nacional de cuidados, que puede ayudar a hacer frente a la carga tradicionalmente desproporcionada del trabajo no remunerado de la mujer. No obstante, el Comité está preocupado por las siguientes cuestiones:

a) Las mayores tasas de desempleo y autoempleo entre las mujeres (las tasas de empleo de las mujeres son aproximadamente un 20% inferiores que las de los hombres) y el hecho de que el desempleo afecte especialmente a las mujeres afrodescendientes;

b) La desigualdad salarial por razón de género, que afecta a las mujeres con mayor nivel educativo, en particular en el sector privado;

c) La representación excesiva de las mujeres afro Uruguayas en el sector de trabajo doméstico (una de cada cuatro personas que realizan tareas domésticas) y la falta de protección efectiva para las trabajadoras migrantes del servicio doméstico;

d) La menor acumulación de aportaciones a la seguridad social por parte de las mujeres empleadas en el sector doméstico y de cuidados;

e) El reducido porcentaje de hombres que hacen uso de la licencia de paternidad, a pesar de que la legislación contempla el derecho a la licencia de paternidad en todos los sectores de empleo.

34. **El Comité recomienda que el Estado parte:**

a) **Diseñe y aplique de manera efectiva estrategias y metas con plazos concretos para fomentar el acceso de la mujer, especialmente de las mujeres afro Uruguayas, a distintos tipos de empleos estructurados:**

b) **Aplice el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor y establezca un sistema para informar sobre las buenas prácticas encaminadas a eliminar la desigualdad salarial por razón de género y promover el acceso de la mujer a los puestos decisorios, en particular mediante la promoción preferencial de la mujer y la capacitación sobre competencias de liderazgo para las mujeres en todas las esferas de la economía;**

c) **Aumente la sensibilización pública acerca de los derechos de las trabajadoras domésticas, garantizando la cobertura nacional y el acceso a información sobre los mecanismos de denuncia;**

d) **Desarrolle una campaña nacional para promover la afiliación y las aportaciones periódicas al sistema de seguridad social por parte de los empleadores de trabajadores domésticos y de cuidados, y para sensibilizar a las mujeres acerca de la seguridad social;**

e) **Lleve a cabo campañas públicas entre los empleadores públicos y privados que proporcionen información a los hombres sobre la importancia de tomar la licencia de paternidad y compartir las responsabilidades de los cuidados.**

#### **Salud**

35. El Comité encomia al Estado parte por reducir drásticamente la mortalidad materna, así como por ampliar el acceso de las mujeres a los servicios de salud sexual y reproductiva, aunque le preocupa que dicho acceso siga siendo limitado en las zonas rurales. También observa con preocupación el uso generalizado de la objeción de conciencia entre los profesionales médicos, lo que limita el acceso a los servicios de aborto sin riesgo garantizados por ley. El Comité también expresa su preocupación por la elevada tasa de embarazos precoces, especialmente entre las mujeres afro Uruguayas y las que viven en zonas rurales y zonas urbanas desfavorecidas.

36. **El Comité recomienda al Estado parte que:**

a) **Evalúe la disponibilidad en todo el país de servicios de salud sexual y reproductiva a fin de detectar las provincias y los municipios subatendidos, y de garantizar una financiación adecuada;**

b) **Adopte medidas para asegurar que las mujeres tengan acceso al aborto legal y cuidados posteriores, e incorpore requisitos de justificación más estrictos para evitar el uso indiscriminado por parte de los profesionales médicos de su derecho de objeción de conciencia ante la realización de un aborto;**

c) **Imparta educación escolar adecuada a la edad sobre salud sexual y reproductiva y garantice el acceso asequible a los servicios de asesoramiento e información sobre los derechos sexuales y reproductivos de las niñas y los niños adolescentes, realice campañas de sensibilización sobre los métodos anticonceptivos modernos y aumente el acceso a anticonceptivos seguros y asequibles;**

### **Mujeres rurales**

37. El Comité encomia al Estado parte por haber llevado a cabo, en 2011, su primer censo agropecuario con una perspectiva de género. Acoge con beneplácito los programas destinados a aumentar la capacidad de las mujeres rurales para dedicarse a actividades comerciales, los programas para garantizar el acceso a servicios energéticos de alta calidad y la capacitación de la mujer rural en la construcción de tecnologías sencillas. No obstante, el Comité observa con preocupación:

a) La baja tasa de empleo entre las mujeres rurales (solo el 37% de la fuerza de trabajo rural);

b) El acceso limitado de las mujeres rurales al título de propiedad sobre las tierras (solo el 11,6% de todas las mujeres son propietarias de tierras) y su falta de participación en los procesos de adopción de decisiones sobre el uso de la tierra y los medios de producción;

c) Las lagunas en la protección social que afectan a las mujeres rurales, especialmente en las esferas de la educación, la atención sanitaria, las condiciones de vida y la seguridad social.

38. **El Comité recomienda al Estado parte que:**

a) **Redoble sus esfuerzos para promover oportunidades de generación de ingresos para las mujeres rurales y fomentar el emprendimiento de estas mujeres;**

b) **Vele por que las mujeres rurales tengan acceso a la tierra en pie de igualdad con los hombres, mediante campañas de sensibilización acerca de la importancia del acceso a la tierra como factor de desarrollo;**

c) **Garantice que las mujeres rurales disfruten de igualdad de acceso a los servicios básicos y la protección social.**

### **Grupos de mujeres desfavorecidos**

#### *Mujeres refugiadas y apátridas*

39. El Comité observa que el Estado parte ha aprobado programas para la inclusión social o el reasentamiento de refugiados y apátridas de origen colombiano y sirio, aunque le preocupa la situación de las mujeres migrantes y refugiadas, que corren el riesgo de ser víctimas de la violencia y la trata.

40. **A la luz de su recomendación general núm. 32 (2014) sobre las dimensiones de género de la condición de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres, el Comité recomienda que el Estado parte proteja a las mujeres refugiadas y apátridas contra la violencia sexual y la trata, y que sancione adecuadamente a los autores de estos delitos. Recomienda que el Estado parte adopte los protocolos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados por los que se rige el proceso de determinación de la condición de refugiado desde una perspectiva que tiene en cuenta las cuestiones de género, respetando plenamente los derechos procesales de las mujeres que necesitan protección internacional, entre otras cosas, mediante entrevistas realizadas por entrevistadoras e intérpretes que sean mujeres.**

*Mujeres con discapacidad*

41. Al Comité le preocupa la falta de información desglosada sobre la situación de las mujeres y las niñas con discapacidad en todas las esferas abarcadas por la Convención, en particular, el acceso a la justicia, la violencia contra la mujer, la vida política y pública, la educación, el empleo, la atención sanitaria y el empoderamiento económico.

**42. El Comité recomienda que el Estado parte elabore un sistema de reunión de datos y lleve a cabo evaluaciones de la situación de las mujeres con discapacidad en todas las esferas abarcadas por la Convención, en particular en lo que respecta a la violencia contra la mujer, la educación, el empleo y la atención sanitaria. También recomienda al Estado parte que incluya la participación de las organizaciones de mujeres con discapacidad en la labor del Instituto Nacional de las Mujeres.**

*Mujeres reclusas*

43. El Comité está preocupado por las condiciones inadecuadas de las mujeres detenidas con sus hijos y por el proceso de reubicación de estas mujeres en la “Unidad 5” del Instituto Nacional de Rehabilitación, en la ciudad de Montevideo, lo que deja a este grupo de mujeres en situación de vulnerabilidad. También le preocupan los informes acerca de mujeres encarceladas en centros concebidos para hombres, donde la mayoría de los funcionarios penitenciarios también son hombres.

**44. El Comité, recordando las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok), recomienda al Estado parte que adopte las medidas apropiadas para los hijos de las mujeres detenidas, como la aplicación de medidas alternativas a la detención, habida cuenta del interés superior del niño. También recomienda que el Estado parte refuerce la vigilancia de las mujeres en los centros de detención a fin de evitar las violaciones de los derechos humanos y garantice la disponibilidad de servicios de asesoramiento jurídico y vías de recurso eficaces.**

*Matrimonio y relaciones familiares*

45. El Comité está preocupado por el hecho de que el matrimonio a los 16 años de edad sea legal en el Estado parte. También observa la falta de sensibilización con respecto a los derechos en los casos de disolución del matrimonio, especialmente en cuanto al reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado en la distribución de los bienes conyugales, y las diferentes consecuencias económicas del matrimonio frente a la unión de hecho (concubina).

**46. El Comité recomienda que el Estado parte:**

**a) Enmiende su legislación para prohibir rotundamente los matrimonios precoces y garantizar que las niñas y los niños menores de 18 años no contraigan matrimonio, salvo en circunstancias definidas de manera rigurosa con la autorización de un tribunal y con el consentimiento de ambos cónyuges;**

b) Vele por que la evaluación de las responsabilidades parentales de las niñas y los niños se guíe por el principio del interés superior del niño y su derecho a que sus opiniones se tengan plenamente en cuenta;

c) Garantice la igualdad en la distribución de los bienes comunes entre ambos cónyuges tras la disolución de un matrimonio o una unión de hecho (concubinato), adopte todas las medidas necesarias para velar por que las mujeres que contraigan matrimonio o inicien una unión de hecho (concubinato) sean conscientes de las consecuencias económicas que entrañan estas situaciones, en consonancia con la recomendación general núm. 29 (2013) del Comité relativa al artículo 16 de la Convención (consecuencias económicas del matrimonio, las relaciones familiares y su disolución), y garantice que el trabajo doméstico no remunerado se tome debidamente en cuenta en el momento de la distribución de los bienes comunes.

#### **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**

47. El Comité exhorta al Estado parte a que utilice la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing en sus esfuerzos para aplicar las disposiciones de la Convención.

#### **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**

48. El Comité insta al Estado parte a que incorpore una perspectiva de género, de conformidad con las disposiciones de la Convención, en todo el proceso de aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

#### **Difusión**

49. El Comité solicita al Estado parte que las presentes observaciones finales se difundan de manera oportuna, en el idioma oficial del Estado parte, a las instituciones estatales competentes en todos los niveles (nacional, regional y local), en particular al Gobierno, los ministerios, el parlamento y el poder judicial, para hacer posible su plena aplicación.

#### **Seguimiento de las observaciones finales**

50. El Comité solicita al Estado parte que le proporcione por escrito, en un plazo de dos años, información detallada sobre las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones que figuran en los párrafos 20 a) y f) y 32 a) y c).

#### **Preparación del próximo informe**

51. El Comité invita al Estado parte a que presente su décimo informe periódico en julio de 2020.

52. El Comité solicita al Estado parte que aplique las Directrices Armonizadas para la Presentación de Informes a los Órganos Creados en virtud de Tratados Internacionales de Derechos Humanos, incluidas las orientaciones relativas a la preparación de un documento básico común y de informes sobre tratados específicos. (HRI/GEN/2/Rev.6, cap. I).



## **Insumos de la Sociedad Civil para el informe (método de trabajo simplificado) del CEDAW**

**74º Sesión, Pre-sesión (11-15 de marzo de 2019)**

### **CLADEM URUGUAY- COLECTIVA MUJERES- COTIDIANO MUJER<sup>1</sup>**

Las organizaciones que conformamos la coalición que presenta este informe tiene el propósito de aportar constructivamente al CEDAW elementos sobre el cumplimiento del Estado uruguayo respecto de las Recomendaciones efectuadas por este Comité en julio de 2016<sup>2</sup>.

Este informe abarca algunos de los puntos de mayor preocupación. Estos son: (i) Femicidios; (ii) Acceso a la justicia; (iii) Impunidad y falta de reparación; (iv) Derechos sexuales y derechos reproductivos; (v) grupos de mujeres desfavorecidas (mujeres afrodescendientes, niñas y adolescentes).

#### **I. Avances de cumplimiento**

Reconocemos que desde julio de 2016 a la fecha el Estado Uruguayo ha avanzado a nivel legislativo fundamentalmente con la adopción de tres leyes: (i) Ley N° 19.589, Ley integral de Violencia hacia las mujeres basada en género; (ii) Ley N° 19.643, Ley de Prevención y combate de la Trata de Personas; (iii) Ley N° 19684, Ley integral para personas trans.

Asimismo, por Ley No 19.538 se modificaron disposiciones del Código Penal sobre circunstancias agravantes especiales del homicidio, incluyéndose el de femicidio.

Sin embargo, nos preocupa que las modificaciones normativas, como la señalada en la Ley No 19.589, son modificaciones parciales a un sistema penal patriarcal, prejuicioso y discriminatorio que ya ha recibido recomendaciones de este Comité en 2008 y 2016 (pp. 19 y 20), que sigue teniendo como matriz un razonamiento y práctica jurídica carente de la perspectiva de género y del Derecho Internacional de Derechos Humanos.

#### **Principales temas de preocupación**

##### ***I. Violencia por razón de género ejercida contra las mujeres (pp. 19 y 20)***

##### **1.Femicidios**

La cifra de femicidios en Uruguay resulta alarmante así como la brutalidad empleada por los agresores (mujeres quemadas, apuñalamientos múltiples, ácido, desmembramiento, mutilaciones). Así, en el año 2018 resultaron asesinadas 33 mujeres, de los cuales 28 de ellos han sido abordados como femicidios y 5 como homicidios. Uno de estos casos fue el de una niña quien previamente fue agredida sexualmente.<sup>3</sup>

Sólo en la primera mitad de 2018, 22 mujeres resultaron asesinadas por sus (ex) parejas), en uno de los casos, resultó asesinado el policía que la custodiaba por orden judicial y en otro resultó asesinado el policía que concurrió al domicilio de la madre de la víctima que se encontraba en sede policial realizando la denuncia.

El número de mujeres víctimas por femicidio, difiere según la fuente que se consulte ya sea de fuente oficial como el Ministerio del Interior o fuente proveniente de sociedad civil. El Ministerio del Interior

---

<sup>1</sup> CLADEM Uruguay (Ana Lima); Colectiva Mujeres (Vicenta Camusso y Giovanna De León); Cotidiano Mujer (Flor de Ma. Meza Tananta).

<sup>2</sup> CEDAW/c/URY/CO/8-9, Observaciones finales al Uruguay, 25 de julio de 2016.

<sup>3</sup> Son 31 las mujeres asesinadas en contexto doméstico en 2018 ...<https://www.montevideo.com.uy/.../Son-31-las-mujeres-asesinadas-en-contexto-domes...>

no contabiliza como femicidios aquellas muertes violentas de mujeres que no ha podido esclarecer, entre ellas las mujeres trans, desconociendo la Recomendación General 28 y posteriores recomendaciones de este Comité.

De otro lado, las organizaciones de mujeres y feministas contabilizan todas las muertes e incluyen los asesinatos de niñas, mujeres trans y familia vinculada. A pesar de la diferencia, resulta relevante señalar que el promedio de mujeres asesinadas anualmente en Uruguay por violencia femicida es de 30 mujeres.

#### **Preguntas:**

**1. ¿Qué planes, acciones y medidas concretas ha tomado el Estado para la prevención de femicidios?**

**2. El Estado, ¿ha identificado dónde falla el sistema de respuesta y prevención para evitar las muertes de mujeres por femicidio?**

## **2. Violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes**

La violencia sexual contra mujeres, niñas y adolescentes actualmente enfrenta la existencia simultánea de dos normas, los delitos previstos en el Código Penal y los previstos en la Ley Integral. De esta manera, según la fecha de comisión del hecho delictivo los presuntos agresores serán sometidos a juicio penal por “atentado violento al pudor” y no por abuso sexual.

Del 1° al 13 de enero de 2019, la policía recibió 39 denuncias de delitos sexuales, lo que indica un promedio de tres por día. De estas, 26 fueron denuncias por “abuso sexual” y 13 por “violación”. En uno de los casos en los que la agresión sexual fue perpetrada por tres hombres a una joven, la Fiscalía entendió que se había producido “abuso sexual especialmente agravado por la invasión del cuerpo a través de la penetración y la pluriparticipación”, sin considerar que se cometió violación tal como se castiga en el Código Penal.

En el mismo caso, la Jueza actuante ordenó prisión preventiva por sesenta días apartándose de la solicitud fiscal de 120 días. Las prácticas y decisiones judiciales siguen mostrando estereotipos discriminatorios contra las mujeres víctimas de violencia sexual. Significativamente, las agresiones sexuales denunciadas ocurrieron en lugares públicos de esparcimiento y campamentos de verano.<sup>4</sup>

Una de las consecuencias del abuso sexual, violación e incesto contra las niñas es el embarazo infantil forzado y maternidad forzada. Este, es uno de los problemas de especial preocupación del CLADEM<sup>5</sup>. El embarazo infantil forzado ha sido invisibilizado bajo las cifras del embarazo adolescente. Esta grave vulneración de derechos se visibilizó en 2015 ante el embarazo de una niña pobre de 11 años, con discapacidad mental, sometida desde los 10 años a abuso sexual por un hombre de 40 años vinculado al entorno familiar.

Si bien la cifra de 2015, 165, descendió a 98 en 2017, resulta inaceptable que estos hechos que vulneran diversos derechos humanos sigan ocurriendo.<sup>6</sup> Es necesario generar políticas preventivas contra la violencia sexual hacia las niñas y mujeres fomentando el reconocimiento de estas como sujetos de derecho. Asimismo, el Estado debe garantizar el derecho de la niña a participar en todo aquello que la involucra, respetando su decisión para interrumpir el embarazo de forma segura, contando además con contención psicológica y sanitaria adecuada.

---

<sup>4</sup> 16 de enero 2019. <https://feminismos.ladiaria.com.uy>

<sup>5</sup> Balance Regional CLADEM embarazo infantil 2016, Dossier Jugar o Parir 2017, Disponible en: [www.cladem.org](http://www.cladem.org)

<sup>6</sup> <https://salud.ladiaria.com.uy>

Se constatan que existen uniones de hecho de niñas menores de 15 años con varones adultos que tienen más de 10 <sup>7</sup> años que ellas. Estos varones pasan a integrar los grupos familiares de las niñas naturalizando y perpetuando la violencia hacia ellas.

**Preguntas:**

- 1. ¿Cuenta el Estado con un registro confiable de embarazo infantil desagregado por raza/etnia, ubicación geográfica que le permita diseñar acciones tendientes a modificar esta situación?**
- 2. ¿Qué medidas ha adoptado para remover obstáculos y para capacitar al personal de la salud y del sistema de justicia buscando la adecuada ponderación de la opinión de las niñas que deciden interrumpir los embarazos forzados?**

**3. Capacitación género - sensitiva**

La capacitación en derechos humanos y especialmente en derechos humanos de las mujeres, incorporando la perspectiva de género sigue siendo una deuda pendiente del Estado uruguayo. Esta situación no es coherente con compromisos que el Poder Judicial uruguayo ha asumido.

Así, por ejemplo, éste en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana ha firmado la Declaración de San José de Quito en 2018, en la que se comprometió, entre otras medidas, a dar prioridad a la capacitación en derechos humanos y perspectiva de género; incorporar lenguaje inclusivo en todas sus resoluciones y documentos, generar un registro de feminicidios, generar sistematización de jurisprudencia que respete la perspectiva de género, entre otras.<sup>8</sup>

**Preguntas:**

- 1. ¿Qué acciones ha realizado el Estado para que los operadores (policía nacional, defensores públicos, fiscales y jueces) están capacitados género-sensitivamente respecto de las modificaciones a la normativa penal?**
- 2. ¿Cómo articulan los operadores para asegurar la coherencia y la eficacia de las decisiones adoptadas?**

**II. Acceso a la justicia (pp. 13 y 14)**

**1. Ley integral sin presupuesto. Ley simbólica.**

Si bien reconocemos que la dación de la Ley integral es un avance normativo en la protección de los derechos de las mujeres que habitan Uruguay, es importante señalar que dicha ley no fue acompañada con los recursos necesarios para que sea aplicada.

Así lo manifiesta la Suprema Corte de Justicia en su Proyecto de Rendición de Cuentas<sup>9</sup>, "el nuevo desafío que significa la implementación de la Ley N.º 19.580 (...) aprobada en el mes de diciembre 2017 sin

---

<sup>7</sup> Investigación de Amnistía Uruguay, 2018

<sup>8</sup> Acta de San Francisco de Quito. <https://www.poderjudicial.gub.n/cumbre/declaraciones-www.cumbrejudicial.org>

<sup>9</sup> Proyecto de rendición de cuentas del PJ. Disponible en: <http://poderjudicial.gub.uy/noticias-judiciales/item/4280-pj-pide-casi-950-millones-anales-para-implementar-ley-de-violencia-basada-en-genero>

*los recursos necesarios para su aplicación integral, sobre la base de la existencia de Juzgados Especializados que no fueron creados por esa norma “.*

Para implementar la ley integral el Poder Judicial plantea, entre otras, la creación de 33 cargos de jueces, 66 cargos de defensores públicos, 65 actuarios, 34 psicólogos, 12 médicos psiquiatras y 34 médicos forenses, destinados a atender las exigencias de la aplicación de dicha norma. Además, el articulado propuesto aborda temas como la extensión y profundización de las soluciones informáticas en toda la República; recursos adicionales para el funcionamiento del nuevo Código de Proceso Penal; fortalecimiento de las políticas de capacitación; establecimiento del régimen de dedicación exclusiva de los Defensores Públicos Adjuntos; la reivindicación salarial de los médicos del Instituto Técnico Forense; entre otras.

La ausencia de estos recursos constituye un obstáculo para la creación de Juzgados Especializados en violencia basada en género, perpetuando la ruta hostil que deben transitar las mujeres violentadas y sus hijos/as, que vulnera sus derechos humanos y evidencia una intervención judicial contraria a los estándares de derechos humanos establecidos.

No obstante, la falta de recursos presupuestales no puede justificar la aplicación parcial de dicha norma limitándose los jueces a adoptar medidas de protección como la prohibición de acercamiento, la exclusión de agresores de la residencia común, la incautación de armas de fuego, entre otras.

#### **Pregunta:**

**1. ¿Por qué el estado uruguayo no previó un presupuesto para la implementación adecuado de la Ley Integral?**

#### **2. Traslado de fiscales especializados en Violencia Doméstica a fiscalías penales**

A pesar de que la ley integral previó la participación obligatoria de los fiscales, el Fiscal General de la Nación mediante Res. 612/2018 del 8/11/2018, resolvió trasladar a los Fiscales Especializados en Violencia Doméstica, a las Fiscalías penales especializadas en violencia de género, dedicada exclusivamente a delitos sexuales.

Según explicó el Fiscal General esa decisión obedece a la falta de recursos financieros solicitados y no asignados<sup>10</sup>. En los hechos, se prioriza la materia penal respecto de la civil decisión que perjudica a las mujeres víctimas de violencia doméstica denunciadas por violencia basada en género en materia civil en la que la Fiscalía, como representante de las víctimas está ausente.

#### **3. Excesiva carga procesal de la Defensoría pública especializada en violencia doméstica.**

La violencia doméstica, de pareja o expareja sigue siendo el mayor flagelo en nuestro país. El mayor porcentaje de mujeres víctimas de violencia que denuncian situaciones de VD son atendidas por la defensoría pública especializada (defensoría de pobres). La defensoría tiene el mandato de representar tanto a las mujeres denunciadas, a los varones denunciados y a los niños que también son víctimas de la violencia. Teóricamente debería existir un defensor para cada uno de ellos, garantizando así el derecho a acceder a la justicia conforme lo señalan los estándares internacionales de derechos humanos.

Actualmente, en Montevideo existen ocho juzgados especializados en violencia doméstica y uno en el Departamento de Canelones (Ciudad de la Costa), persistiendo la ausencia de juzgados

---

<sup>10</sup> <https://www.elobservador.com.uy>

especializados en el resto del país, perpetuando la segregación territorial. Los 13 defensores existentes en Montevideo deben cubrir las 8 sedes. Para ilustrar la excesiva carga procesal de los defensores públicos: durante 2016 participaron en 10,690 audiencias y en 2017 en 12.601<sup>11</sup>. Además, los defensores públicos de las víctimas deben asumir la defensa de los agresores en aquellos casos que carezcan de defensa privada. Esta situación impacta negativamente en el acceso de las mujeres, niñas y adolescentes más pobres que se atienden en este servicio.

#### **4. Disolución del Grupo de Trabajo en Políticas de Género del Poder Judicial**

Contrariamente a las Recomendaciones recibidas de este Comité y otros órganos de tratados sobre la necesidad de registrar información, sensibilizar y capacitar a los operadores judiciales, el 28 de febrero de 2018 la Suprema Corte de Justicia decidió disolver el Grupo de trabajo en políticas de género, instancia incipiente del diseño y ejecución de la sensibilización y capacitación de los operadores en género y cesar la participación del Poder judicial en el Proyecto EUROSOCIAL relacionado con la creación de un Observatorio en materia de género, tal como se puede constatar en la Resolución SCJ N.º 181/2018 (Exp. 114/2016). En la misma se entiende que algunos cometidos del Grupo de trabajo de mención ya “se cumplieron y otros quedaron sin objeto” a raíz de la aprobación, en diciembre de 2017, de la ley integral.

#### **Preguntas:**

- 1. ¿Cómo y cuándo piensa incorporar el Poder Judicial la perspectiva de género en: ¿la formación de los operadores y equipos de trabajo, y que esto sea obligatorio?**
- 2. ¿Cómo y cuándo piensa efectivizar la Recomendación de este Comité párrafo 14, inc. e) respecto a recabar información en el sistema judicial especialmente en los casos que involucran a mujeres?**

### **III. La violencia por razón de género contra la mujer durante el régimen de facto (pp.21 y 22)**

#### **Impunidad y ausencia de reparación**

Luego de conocer las Recomendaciones del Comité (2016) las mujeres denunciantes por violencia sexual y tortura durante el terrorismo de Estado en Uruguay se reunieron con jefes del Poder Judicial, Dr. Pérez Manrique, entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia y con el Fiscal de Corte, Dr. Jorge Díaz, para dialogar acerca de las acciones que pensaban tomar desde sus respectivos organismos.

Respecto a la situación del proceso penal iniciado en 2011, éste se encuentra aún en etapa presumarial (investigación preliminar). Se sigue tomando declaración a denunciantes y denunciados. En abril de 2016 se procesó al ex militar Asencio Lucero por el delito de privación de libertad, quien falleció el 8 de agosto de 2017. En la resolución judicial de este procesamiento no hay imputación ni del delito de tortura ni del de violencia sexual. Ello motivó un comunicado de una organización de la sociedad civil, Observatorio Luz Ibarburu<sup>12</sup>

En Uruguay se creó recientemente la Fiscalía Especializada en Crímenes de Lesa Humanidad<sup>13</sup>, que entró en funciones en febrero del 2018. El Fiscal Letrado Penal de Montevideo Especializado en Crímenes de Lesa Humanidad, Dr. Ricardo Perciballe, encausó la investigación iniciada en 2011 que estaba dispersa.

---

<sup>11</sup> Fuente Defensoría pública especializada

<sup>12</sup> Disponible en <http://www.observatorioluzibarburu.org>

<sup>13</sup> Ley N° 19550, promulgada el 25 de octubre de 2017

En octubre de 2018 se citaron a 65 denunciados. La mayoría de ellos no se presentaron y quienes lo hicieron accionaron recursos dilatorios, excepción de prescripción, excepción de inconstitucionalidad de la Ley No 18.831 y excepción de constitucionalidad de la Ley 19.550 que crea esta fiscalía especializada. Dichas acciones dilatorias si bien no paralizan la causa principal la distorsionan generando costos adicionales. Asimismo, esta fiscalía especializada solicitó la extradición de dos exmilitares a Chile y a Argentina, y el pasado 10 de diciembre solicitó el procesamiento de cuatro involucrados en la causa.

Estos avances en la Fiscalía no tienen correlato en el Poder Judicial pues no existe un Juzgado especializado en crímenes de Lesa Humanidad que acompase su trabajo con el de la Fiscalía especializada en crímenes de lesa humanidad y se obtengan resultados concretos.

Asimismo, el Estado uruguayo ha promulgado en 2009 y 2010 dos leyes de reparación para las víctimas del Terrorismo de Estado totalmente deficitarias, pues las mismas son universales y los requisitos para acceder a ellas determinan que los afectados deben renunciar a otros derechos laborales como el de la jubilación. El Estado aún no ha previsto la adopción de medidas para reparar a las mujeres víctimas de violencia sexual y tortura, conforme lo recomendado por este Comité (pp. 21 y 22).

**Pregunta:**

**1. ¿Por qué aún el Estado uruguayo no se ha organizado internamente para cumplir con las recomendaciones que le hizo el Comité al respecto, especialmente en lo referente a la reparación?**

**IV. Salud (pp.- 35 y 36)**

**1. Objeción de conciencia en relación con la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE)**

Es particularmente preocupante el ejercicio abusivo de la objeción de conciencia por parte de alguno médicos ginecólogos, que resulta en una severa vulneración de los derechos de las usuarias. Según un estudio, en algunas ciudades del interior del País, ha alcanzado un 100% de ginecólogos objetores El mismo estudio encontró en el período 2013-2017 en 24 instituciones de salud 60% de médicos objetores de conciencia.<sup>14</sup>

La Constitución de la República garantiza la laicidad señalando que "*El Estado no sostiene religión alguna*" (art.5). Sin embargo, preocupa el avance del discurso fundamentalista y anti-derechos que propugnan grupos religiosos y algunos políticos.

No escapan a este fundamentalismo religioso algunas decisiones judiciales como la emitida por la Jueza Pura Book Silva (ciudad de Mercedes, Departamento de Soriano, Sentencia No 160 de 21.2.2017), quien prohibió a una mujer continuar con la IVE al conceder el derecho de amparo a un hombre con quien mantuvo una relación de noviazgo por tres meses, desconociendo el derecho uruguayo vigente y designando defensora pública al feto.

**Pregunta:**

**1. ¿Qué mecanismos de control se han previsto para regular el ejercicio de objeción de conciencia que garanticen una adecuada prestación de este servicio a las usuarias?**

---

<sup>14</sup> Según la investigación de MYSU (Mujer y Salud Uruguay) 2017. Disponible en: <http://www.mysu.org.uy/>. La situación ha sido relevada también en el Informe Alternativo del E.P.U. en 2018 por Cladem Uruguay, Iniciativas Sanitarias y Colectiva Mujeres.

**2. ¿Qué medidas ha implementado el Ministerio de Salud en las instituciones donde se ha usado la objeción de conciencia, masiva o parcialmente para asegurar a las usuarias una derivación oportuna?**

## **2. Prácticas nocivas en resoluciones judiciales**

En su resolución la Jueza Book sostiene que "(...) No cabe duda qué, la mujer tiene derecho a decidir sobre su capacidad o autonomía reproductiva, como planear su familia, a estar libre de interferencias al tomar esas decisiones. Y todos esos derechos pueden ser ejercidos en plenitud antes del embarazo (...)". Además, la Jueza deja clara su posición tutelar expresando que "Una vez producido el embarazo la situación es otra porque al haber un ser humano nuevo con derechos inherentes a su condición de tal protegidos legalmente, la decisión de interrumpir el embarazo no atañe solo a su cuerpo, sino que realmente también afecta a otro ser humano, con vida, que tutela en sus principios generales la misma ley 18.987"<sup>15</sup>. Esta sentencia deja claro que la Jueza antepone sus creencias al derecho uruguayo vigente omitiendo sus obligaciones.

**Pregunta:**

**1. ¿El Poder Judicial ha tomado alguna medida para corregir estas prácticas contrarias al derecho interno y al derecho Internacional de los Derechos Humanos?**

## **3. Educación sexual integral y grupos anti-derechos**

Si bien existen algunos programas de educación sexual en el nivel primario y secundario, éstos tienen un abordaje meramente biologicista. Aún no se cuenta con un programa de educación sexual que tenga una mirada integral<sup>16</sup>.

En julio de 2017 el Consejo de Educación Inicial y Primaria, (CEIP), presentó una Guía actualizada para abordar la educación sexual. Ante esa presentación se desató una reacción conservadora para impedir su aplicación argumentando que la Guía actualizada estaba influida por la llamada "ideología de género". Esta respuesta fue organizada por grupos conservadores tales como "Con mis hijos no te metas" y la "Red de padres responsables"<sup>17</sup>, contando en muchos casos con el respaldo explícito de algunos legisladores uruguayos que acompañan estos discursos de odio.

**Pregunta:**

**¿Qué acciones piensa tomar el Estado para garantizar el acceso a una educación sexual integral respetuosa de los derechos de todas las personas, conforme a los compromisos ya asumidos?**

## **V. Mujeres afrodescendientes (PP. 9)**

### **a. El continuum de la discriminación**

La discriminación étnica y la violencia racial persisten de manera grave y cotidiana en Uruguay manteniendo y generando las condiciones de mayor pobreza en las mujeres afrodescendientes. Desde 2013 Uruguay tiene una Ley de Acciones Afirmativas para afrodescendientes que establece una cuota de

<sup>15</sup> [www.poderjudicial.gub.uy](http://www.poderjudicial.gub.uy). Sentencia No 6 de 21.2.2017

<sup>16</sup> [http://www.ceip.edu.uy/IFS/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=13&Itemid=106](http://www.ceip.edu.uy/IFS/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=13&Itemid=106)

<sup>17</sup> <https://www.redpadresresponsables.com/>

ingreso del 8% para la función pública, educación y capacitación para el empleo. Reconocemos que “todas las iniciativas que están en marcha son positivas pero insuficientes”<sup>18</sup>.

El Estado uruguayo debe agilizar la implementación de las múltiples recomendaciones de los diversos órganos de tratados emitidos en este mismo sentido. Así, en 2016 el Comité para eliminar la discriminación racial reiteró su anterior recomendación (CERD/C/URY/CO/16-20, párr. 9), recordando sus Recomendaciones Generales N.º 7 y N.º 35 en relación con la adopción de medidas para acabar con los estereotipos y prejuicios sobre los afrodescendientes y personas de origen indígena. Asimismo, el CERD recomendó que el Estado impulse estudios específicos de la dimensión étnica racial de la discriminación por razones de género y de los planes y programas en los que deberían incorporarse medidas especiales para su erradicación

Si bien existe formalmente el Departamento de Mujeres Afrodescendientes en el INMUJERES-MIDES, quien tiene el rol de diseñar e implementar políticas públicas para las mujeres afrodescendientes éste no ha generado acciones, medidas o programas que tiendan a modificar esta situación de discriminación y exclusión. Cabe resaltar que durante por lo menos 8 meses de 2018 la Dirección de este Departamento se mantuvo acéfala.

Continúa existiendo una discriminación Interseccional de facto hacia las mujeres afro Uruguayas que puede observarse en el desproporcionado nivel de exclusión educativa, embarazos precoces, salarios más bajos y dificultades respecto de la incorporación a la fuerza de trabajo, así como en el menor grado de participación en la vida pública y política.<sup>19</sup>

En 2017 la incidencia de la pobreza para las personas que declaran ser afrodescendientes es aproximadamente 10 puntos porcentuales superior a la estimación de este indicador para quienes declaran tener ascendencia blanca en el total del país” (...). *la mayor diferencia en la situación de pobreza entre afrodescendientes y personas con ascendencia blanca se presenta en Montevideo ubicándose en 15,4 puntos porcentuales*”<sup>20</sup>.

**Pregunta:**

***¿Cuáles han sido las acciones realizadas para reducir las brechas de desigualdad racial y de género (discriminación múltiple), indicando si emplearon en las mismas la metodología de supervisión recomendada por este Comité en el p. 10, c?***

**b. Abandono escolar. Círculo perverso de la exclusión.**

Las adolescentes afro Uruguayas abandonan su proceso educativo secundario para trabajar y contribuir a la subsistencia familiar. El Estado no ha avanzado satisfactoriamente con la recomendación párrafo 10 (a, b y c) y párrafos 31 y 32 (a) de este Comité (2016) respecto a la implementación de medidas especiales de carácter temporal para reducir y eliminar el abandono escolar de éstas. Esta recomendación reitera la formulada por este Comité en 2008, párrafo 32.

---

<sup>18</sup> <https://educacion.ladaria.com.uy/articulo/2018/7/los-jovenes-afrodescendientes-presentan-18-mas-de-abandono-de-bachillerato-que-el-resto-de-la-poblacion-de-su-edad/>

<sup>19</sup> División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mujeres Afrodescendientes en América Latina y Caribe: deudas de igualdad (2018)

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estadísticas –División Estadísticas Sociodemográficas (2018) Disponible: [http://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza/-/asset\\_publisher/ddWrDpxj9oqb/content/estimacion-de-la-pobreza-por-el-metodo-del-ingreso-2017/maximized](http://www.ine.gub.uy/linea-de-pobreza/-/asset_publisher/ddWrDpxj9oqb/content/estimacion-de-la-pobreza-por-el-metodo-del-ingreso-2017/maximized)



Estas jóvenes inician su vida reproductiva más tempranamente que las mujeres blancas lo que impacta negativamente en la elección de sus proyectos de vida y en el acceso a empleos calificados. Más del 50% de las trabajadoras afro uruguayas se desempeñan en empleos de baja calificación y baja remuneración, tales como trabajo doméstico y servicios de limpieza.

**Pregunta:**

***¿Qué medidas especiales de carácter temporal ha implementado el Estado para evitar la deserción escolar y fomentar la permanencia educativa de las jóvenes liceales afro uruguayas?. Especifique los resultados alcanzados en Montevideo y en el interior del país.***

**c. Empleo. (párrafos 33 y 34).**

En el documento *“Trabajo Doméstico Remunerado. Características principales en base a información de la Encuesta Longitudinal de Protección Social. Comentarios de Seguridad Social N° 59”*<sup>21</sup> se constató entre otras características, que las trabajadoras domésticas tienen un bajo nivel de educación formal, viven en hogares biparentales, pero también en extendidos o compuestos y un importante porcentaje tiene ascendencia afro o indígena. Se estima que el 12.6% de las mujeres trabajadoras domésticas son afrodescendientes<sup>22</sup>

Si bien el servicio doméstico ha ido experimentando incremento salarial en los últimos 15 años, aun registra los valores más bajos de remuneración. El informe del Banco de Previsión Social (BPS) *“Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay, Actualización 2018”*<sup>23</sup> reveló que en el año 2017 un 9% de las trabajadoras domésticas que aportan a la seguridad social, no lo hacen por la totalidad del salario en perjuicio de las trabajadoras domésticas.

**Pregunta:**

***¿Qué acciones ha realizado el Banco de Previsión Social para incorporar la perspectiva étnico racial en sus registros administrativos en especial y en las políticas públicas que lleva a cabo en general?***

---

<sup>21</sup> <https://www.bps.gub.uy/bps/file/15113/2/trabajo-domestico-remunerado-en-uruguay---actualizacion-de-informe-2018.pdf>

<sup>22</sup> Trabajo Doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay. Información disponible en: <https://www.mtss.gub.uy/documents/11515/034a0653-5549-468a-9bc5-81ca99fbbdc1>

<sup>23</sup> <https://www.bps.gub.uy/bps/file/15368/1/60.-trabajo-domestico-remunerado-en-uruguay.-actualizacion-2018.pdf>