

Informe Alternativo para el CEDAW¹, en el marco de la presentación del 10mo. Informe del Estado uruguayo al CEDAW, 86 período de sesiones (9-27 de octubre, 2023)

El período que se informa (2016-2023) incluye la gestión de dos gobiernos, Frente Amplio hasta el 28/2/2020 y la Coalición Multicolor (P.Nacional, P.Colorado, P.Independiente y Cabildo Abierto), desde el 1/3/2020.

Este Informe Alternativo (IA) representa el trabajo y el esfuerzo conjunto de las siguientes organizaciones: (i) Cotidiano Mujer; (ii) Red Pro-Cuidados, (iii) El Paso (iv) *Colectivo de Mujeres Afro (Mizangas)*; (v) Servicio Paz y Justicia; y (vi) Oficina de Atención a Víctimas del Consultorio Jurídico, Fder-Universidad de la República.

Este IA se centra en los siguientes temas: (i)Contexto para el informe alternativo (Nov.2016-julio 2023); que incluye el Impacto en los derechos de la mujer respecto de las medidas adoptadas por Uruguay en el abordaje del COVID-19 y el Acceso a la justicia durante la pandemia; (ii)Mecanismo nacional encargado del adelanto de las mujeres; (iii)Estereotipos y prácticas discriminatorias; (iv)Discriminación en el Código Penal; (v)Prohibición de contraer matrimonio; (vi)Abordaje de la Violencia contra las mujeres basada en su género, incluye: Tobillera y custodia policial ante denuncias de VBG; Una ley-VBG sin presupuesto; Sistemas de respuesta (vii)Femicidios; (viii)Violencia Sexual y Revictimización; (ix)Violencia contra las mujeres basada en su género durante el Terrorismo de Estado; (x)Trata de mujeres con fines de explotación sexual; (xi)Participación en la vida política y pública; (xii)Grupo de mujeres con discriminaciones múltiples. Incluye: Matrimonio infantil, Niñas madres, Mujeres Privadas de Libertad.

(i) Contexto para el informe alternativo (Nov.2016-julio.2023)

Desde la asunción del nuevo gobierno la agenda de Derechos Humanos (DDHH) ha venido retrocediendo pues se han observado algunos embates desde actores de la coalición de gobierno a los avances en la materia. Entre otros hechos mencionamos: i) intentos por “reinstalar la Ley de Caducidad” y garantizar la prisión domiciliaria para quienes cometieron crímenes de lesa humanidad, por parte del partido Cabildo Abierto¹¹; ii) la conformación de grupos de familiares de ex procesados y condenados por los crímenes cometidos durante el terrorismo de Estado con el fin de reivindicar su condición de prisioneros políticos¹³; iii) el debilitamiento de las garantías de imparcialidad en el mecanismo de elección de la directiva de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, contrariamente a lo recomendado por el

¹ Elaborado por la coalición integrada por.Comité redactor: Flor de Ma. Meza; Rosemary Ruting; Lucía Saravia (Cotidiano Mujer).

CERD/C/URY/CO/24-26, párrafos 15 y 16; (iv) se suprimió el Departamento de las Mujeres Afro en el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), retrocediendo institucionalmente e impactando en las políticas focalizadas dirigidas a las mujeres con múltiples discriminaciones como las mujeres afrodescendientes.

Impacto en los derechos de la mujer respecto de las medidas adoptadas por Uruguay en el abordaje del COVID-19²

El 13 de marzo de 2020, Uruguay adoptó un período de "autoaislamiento" tras la confirmación del primer caso de COVID-19. La consigna que se adoptó fue "quédate en casa", eficaz para quienes cuentan con vivienda, ingresos estables y ausencia de violencias, que lamentablemente no es la situación que viven cientos de uruguayas, mujeres y niñas. El confinamiento obligó a las víctimas a permanecer en encierro con su agresor. El 2020 cerró con [19 femicidios](#), cifra a la que debe sumarse cinco casos de intento de este delito.

INMUJERES advirtió que las [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 y que los servicios de atención a las mujeres que sufren violencia no fueron adaptados para atenderlas dificultando no sólo el acceso a la justicia sino el derecho sustantivo a vivir libres de violencia.

[Según El País](#), en 2020 fueron detectadas en Uruguay un total de 4.911 situaciones de violencia contra niños y adolescentes, mientras que en 2021 esta cifra ascendió a 7.035, y en 2022 a 7.473. Un tercio de las situaciones registradas en 2022 refieren a casos de maltrato emocional, seguidos por casos de negligencia (24%); abuso sexual (20%); maltrato físico (17%) y explotación sexual (3%).

En 2021 la cantidad de casos de [COVID-19](#) se disparó, alcanzando los picos máximos entre enero y mayo, y diciembre de 2021 y febrero de 2022, lo que provocó el aumento del temor social y como consecuencia, el confinamiento fue más estricto. [2021 cerró con 27 casos de femicidio, y en los primeros 15 días de 2022 se registraron tres femicidios, dos de ellos perpetrados por los maridos de las víctimas](#). El Presidente de la República afirmó entonces que los femicidios son "[daño colateral](#)" del confinamiento.

² Extractos del Artículo "La pandemia silenciosa: el efecto diferencial del COVID-19 para niñas y mujeres en torno a las violencias", de Meza, Flor; Fernández Mariana y Ruting Rosemarie, en Revista No.2-DD.HH-Fder, FCU, UDELAR.

A la prevalencia de los hogares monoparentales encabezados por madres, a la falta de distribución equitativa en las tareas de cuidado y a la precariedad laboral la pandemia agregó el desempleo provocado por el cierre de empresas y cese del trabajo doméstico. La informalidad que caracteriza a los trabajos generalmente desempeñados por mujeres, impacta desproporcionadamente en su autonomía económica, y en el efectivo goce de los demás derechos.

La dependencia económica de la víctima respecto de los agresores y la falta de alternativas dificultó seriamente las denuncias y la posibilidad de salir de estas situaciones de violencia. Esto afectó principalmente a mujeres y niñas afrodescendientes, [en tanto un 20,5% de la población afrodescendiente se encuentra en situación de pobreza](#).

Fuera de los hogares, fueron también las trabajadoras quienes estuvieron en la primera línea de los cuidados: en la sanidad, en el trabajo doméstico remunerado, en casas de salud, entre otros. Todo esto generó impactos diferenciados sobre su salud exponiéndolas a un mayor riesgo de contagio. Esta afectación también alcanzó a las mujeres trans quienes estuvieron más expuestas al contagio pues [el trabajo sexual es el medio de vida al que la mayoría de ellas accede](#).

Acceso a la justicia durante la pandemia

En tiempo de confinamiento, los juzgados con competencia en familia especializada disminuyeron su atención drásticamente. Por Resolución Nro.12/2020 (16/3), se decretó la feria judicial sanitaria, disponiendo que la actividad de los Juzgados Letrados o de Paz se limitaría a los actos indispensables para los justiciables, entendiendo por tales aquellos “sin cuyo cumplimiento corra grave riesgo el ejercicio de algún derecho” incluyendo la “adopción de medidas cautelares, provisionales y autosatisfactivas, en todas las materias” así como los “procesos de protección, investigación y penalización de la violencia doméstica y basada en género” conforme a las leyes 17.514 y 19.580

No obstante, la atención fue interrumpida y no fueron recibidos en todos los casos los escritos judiciales, algunos de los cuales solicitaban que las medidas de protección contra las víctimas no finalizaran. Esto generó preocupación e incertidumbre tanto para las víctimas como para quienes las acompañan en estos procesos.

El numeral 4to. de la Resolución Nro.13/2020 de la Suprema Corte de Justicia dispuso que las denuncias vinculadas a familia especializada deben ser realizadas en las Seccionales Policiales, significando que las víctimas que concurrieron a denunciar al juzgado fueran rechazadas y derivadas a las comisarías correspondientes. Esto implicó la revictimización de tener que narrar nuevamente su vivencia y transitar por distintas oficinas y comisarías.

El gobierno no adoptó medidas extraordinarias ante la situación excepcional que atravesó el país en lo que respecta a violencia de género durante la pandemia. Los servicios de atención [no sufrieron grandes cambios](#), se dispuso que debían funcionar con una guardia rotativa. El Estado uruguayo no actuó conforme a los deberes que impone la debida diligencia. A esto debe adicionarse que el estado no previó redes de asistencia psicológica para la población en general durante el período de pandemia, por lo que las víctimas de violencia basada en género no solamente debían confinarse con su agresor, sino que además no tenían asistencia de ningún tipo.

Respecto a la atención específica en relación con la violencia contra las mujeres afro Uruguayas durante la pandemia tampoco se implementaron medidas específicas para atender a este colectivo siendo que presenta mayores probabilidades de victimización. Los datos de la Encuesta de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones para 2013 y 2019 muestran que las mujeres afro de 15 o más años presentan una mayor prevalencia de la Violencia Basada en Género (VBG) a lo largo de la vida y en todos los ámbitos, en relación a las mujeres no afro.

(ii) Mecanismo nacional encargado del adelanto de las mujeres

Aunque significa un avance que el INMUJERES tenga rango de Unidad Ejecutora porque aumenta la celeridad para aplicar presupuesto a sus acciones, el hecho de seguir dependiendo de un Ministerio que no acompaña la línea general del Plan de Acción diseñado para cumplir con La Estrategia nacional para la Igualdad en Género 2030, obliga a una dependencia constante de consultas y autorizaciones para la ejecución de los gastos y proyectos.

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se ha reducido en el Consejo Nacional de Género y para el tema Cuidados tiene una Comisión de Trabajo sobre Autonomía Económica donde sí participan las OSC en Cuidados y en formación de empresarias. Este grupo realizó un informe con recomendaciones sobre modificación de normativas y estrategias de empleo pero no se logra avanzar en la misma por falta de interés de los directivos ejecutivos de las instituciones implicadas.

Recomendamos:

Tal como ya recomendó este comité en 2016 (párrafo 16, a), se eleve el rango del INMUJERES para facilitar su mandato.

(iii) Estereotipos y prácticas discriminatorias.

Respecto a la implementación del Protocolo sobre buenas prácticas en procesos de protección previstas por la Ley de violencia hacia las mujeres basada en género, Ley N°19.580, señalado por el informe país (párrafo 36) es importante señalar que el mismo es usado solo por algunos operadores pues su uso queda librado a la voluntad de cada uno, e inclusive algunos se refieren a ella con el claro ánimo de ridiculizarla y desjerarquizarla. Por ejemplo el 5/4/2019 un Juez afirmó que “de acuerdo al art.3 de la Ley 19.580 [en tanto la persona posee un pene se debe interpretar cualquier duda en favor de la mujer \(...\)](#)”, en realidad el art.3 refiere a la integración del corpus iuris de los DDHH de las mujeres. Este juez no fue sancionado como se esperaba, contrariamente sus jefes lo trasladaron a otro departamento cercano a la capital lo que en términos prácticos significa un ascenso en su carrera.

Recomendamos:

Capacite permanentemente a sus funcionarios judiciales y genere mecanismos de monitoreo para una correcta aplicación del Derecho Internacional de los DDHH de las mujeres, especialmente de la CEDAW, para garantizar la correcta aplicación de las normas.

(iv) Discriminación en el Código Penal.

Pese a que este Comité recomendó al Estado en 2008, y reiteró en 2016 (párrafo 19,b), erradicar términos discriminatorios del Código Penal (CP), hasta la fecha tales recomendaciones no se implementaron en su totalidad. Así, el CP sigue incluyendo tres delitos de rapto en los que se recoge el concepto de mujer “honesta” como parte del tipo penal, y además señala la “deshonestidad” de la víctima como una atenuante ([Art.269](#)).

Esta normativa consagra dos diferencias entre estos tres delitos, por un lado la edad de la mujer soltera menor de edad ([artículo 267](#) y [268](#)), y por otro, el estado civil de la víctima: si es casada el guarismo punitivo es más elevado, dejando en evidencia que el bien jurídico a proteger no es la integridad de la mujer, sino su “pertenencia” a un hombre.

Se recoge el concepto de honestidad, que no es definido por el CP y denota una idea estereotipada de la mujer, quitándole valor a la víctima como persona, y dificultando la tipificación del delito. El mismo no solo es empleado como elemento del tipo en el [artículo 266](#), sino que además es atenuante en los restantes delitos , lo que no solo es inconstitucional, sino que es contrario al Derecho Internacional de los DDHH, especialmente la CEDAW.

Recomendamos:

Se reiteren las recomendaciones de este Comité para eliminar disposiciones discriminatorias del CP y los conceptos patriarcales que impiden el enjuiciamiento de algunas formas de violencia sexual contra la mujer.

(v) Prohibición de contraer matrimonio

Se mantiene incambiada la situación de las [mujeres viudas o divorciadas que no pueden contraer matrimonio dentro de los 300 días](#) a contar desde la fecha del fallecimiento de su esposo o de su divorcio. Esta discriminación legal fue observada por este Comité en 2008 con la consiguiente recomendación de su modificación (párrafos 46-47), y reiterada en el año 2016 (párrafo 45).

Recomendamos:

Se elimine la prohibición para la mujer de contraer matrimonio por 300 días luego de finalizado un vínculo matrimonial anterior.

(vi) Abordaje de la Violencia contra las mujeres basada en su género (VBG)

La violencia hacia las mujeres crece cotidianamente, así lo confirman datos oficiales de la [Encuesta Nacional sobre Violencia de Género y generaciones \(2019\)](#) que muestran que el 76,7% de las mujeres de 15 años y más manifestaron ser víctimas de VBG en algún momento de su vida, representando 1,1 millón de mujeres, siendo más alta la cifra que en años anteriores. El 47,0% declararon ser víctimas de VBG de su pareja o ex pareja.

Se visibiliza que la violencia psicológica prevalece con un 44%; la mayoría de las mujeres violentadas son afrodescendientes 60,5%.

Estas cifras dan cuenta de la alta tolerancia del Estado a la VBG y del aumento de los femicidios por parte de parejas o ex parejas. [En lo que va del año se cometieron 14 femicidios](#). A partir del doloroso femicidio de Valentina [de tan solo 17 años quien fue muerta por su ex pareja también de 17 años](#), la sociedad civil viene exigiendo que el Estado cumpla con su deber de la debida diligencia para prevenir femicidios. [Lamentablemente para ello una niña tuvo que perder su vida.](#)

El Estado conoce estas cifras alarmantes pero no actúa en consecuencia. Como sabemos una de las grandes afectaciones son los daños psicológicos, lo cual se ve reflejado en la gran demanda de las mujeres a los centros públicos de salud mental en los que no encuentran respuesta. Tampoco contamos con políticas públicas específicas con perspectiva interseccional (de género, raza y clase) que den respuesta integral a este flagelo de la violencia.

Las dependencias policiales especializadas en VBG siguen revictimizando a las mujeres cuando van a denunciar pues se cuestionan las razones de las denuncias reforzando prácticas discriminatorias y machistas.

Tobillera y custodia policial ante denuncias-VBG

Los juzgados de familia especializados tienen diversas limitaciones para dar respuestas integrales a la VBG. Un paliativo para resguardar la vida de las víctimas son los dispositivos electrónicos de monitoreo para los casos de riesgo alto, pero [en los casos que los agresores sean menores de 18 años, no se podrá colocar el dispositivo.](#)

Cuando hay riesgo de vida de la denunciante el juez ordena que se coloque la tobillera al denunciado. La cantidad de tobilleras existentes en Uruguay es altamente inferior a la cantidad de denuncias por VBG, esto amerita que en la mayoría de los casos a la víctima se le adjudique custodia policial.

El procedimiento del Ministerio del Interior respecto a la custodia policial presenta dificultades que perjudican a la víctima, pues cuando ésta necesita trasladarse debe esperar el relevo de la custodia en la comisaría, en tanto esa custodia no pueda operar en otra zona.

Esta custodia policial no puede acompañar a la víctima a todos los lugares a los que debe acudir, limitándose al trabajo, a su casa, centro educativo o de salud. Si bien es cierto que se busca salvaguardar la vida e integridad de la víctima, en los hechos se le limitan otros derechos que hacen a su dignidad. Tal es el caso de una mujer pobre, jefa de hogar quien tras denunciar a su ex-pareja se le asignó custodia policial luego de que él rompiera su tobillera 2 veces, y como consecuencia disminuyeron las ventas en su quiosco. Ella tenía 5 hijos y una madre en situación de discapacidad a quien alimentar, la víctima [solicito se le retirara la custodia policial para vender. Al día siguiente su agresor la mató.](#) El Estado no le ofreció ninguna otra alternativa, evidenciando la falta de entendimiento ante situaciones de discriminación múltiple.

Las autoridades saben que la custodia policial revictimiza, [y sin embargo hasta ahora solo un magistrado ha asignado custodia policial al agresor y no a la víctima.](#)

La gran mayoría de las víctimas son madres, jefas de hogar, que viven en zonas muy pobres. La custodia policial les genera dificultades en sus espacios cotidianos, trabajos, salud, espacios públicos, con sus vecinos, familiares, entre otros. Sin embargo, el agresor no tiene problemas de movilidad o dificultades cotidianas.

El acceso a la justicia sigue siendo una ruta crítica para las mujeres pobres que transitan por el sistema de justicia. Las tobilleras no pueden ser la única respuesta a la VBG. La omisión más

grave está en la ausencia de políticas públicas que prevengan todas las violencias contra las niñas y mujeres.

Recomendamos:

- a. Se diseñe y ejecute el Plan Nacional de Violencia Basada en Género acorde con la Ley 19.580, señalando acciones específicas para prevenir la VBG, que atienda y repare los daños a las mujeres sobrevivientes y sus familiares.
- b. Se modifique el protocolo de custodia policial para mitigar el daño que se causa a la víctima y su monitoreo esté más centrado en el agresor.

Una ley-VBG sin presupuesto

La Ley de Violencia hacia las mujeres basada en género, [Ley N°19580](#), entró en vigencia hace casi 6 años y aún no ha sido implementada en su totalidad. Se alega falta de recursos materiales y humanos. El Estado no ha asignado presupuesto para la misma por lo que su ejecución sigue siendo parcial e incompleta.

Uruguay tiene 19 departamentos. La ley 19580 en su art.51 establece que deben instalarse los Juzgados de Género a nivel nacional. Solo el departamento de Maldonado (ciudad [San Carlos](#)) cuenta con un Juzgado de Género. Montevideo cuenta con doce Juzgados de familia especializada que atiende violencia doméstica, situación de los niños y adolescentes en abandono (Ley N°17.823) y procesos de salud mental (Ley N°19.529). En el resto del país la violencia doméstica es atendida por juzgados letrados que ven todas las materias (penal, laboral, civil, etc.).

Esta Ley ha encontrado mucha resistencia explícita de parte del nuevo gobierno de la Coalición Multicolor. Inclusive hay parlamentarios que [buscan la derogación de la misma](#) considerándola “injusta” porque “favorece a las mujeres”.

Es preocupante el desconocimiento de las obligaciones del Estado respecto de los DDHH de las mujeres de algunos legisladores relativizando los compromisos asumidos frente a la comunidad internacional.

En el 2020 se modificó el art.18 de la ley N°19580 mediante la ley [N°19924, art 508](#) la que modifica la integración del observatorio de VBG excluyéndose a las organizaciones de la sociedad civil como integrantes del mismo.

Sistemas de respuesta-VBG colapsados

Los servicios públicos de atención nacional del INMUJERES cuentan con 33 servicios en todo el país pero solamente atienden a mujeres mayores de 18 años víctimas de violencia doméstica de pareja o ex pareja. Se excluye a miles de niñas, adolescentes y mujeres que también son víctimas de [otras manifestaciones de violencia de género](#). A esto se suma la falta de capacitación, especialización y políticas de cuidado para los técnicos que sostienen los servicios públicos.

Los servicios de atención de INMUJERES se encuentran desbordados, atienden solamente veinte horas semanales. Hay servicios que al momento de este informe dan fecha de atención para dentro de dos y hasta seis meses. Además, las abogadas solo brindan 10 horas de patrocinio semanal, por lo que es excepcional que éstas acompañen a las víctimas a comisarías policiales y a las audiencias judiciales no pudiendo representarlas en otros procesos de familia vinculados (ej.: divorcios, tenencia o pensión alimenticia de sus hijos, etc.). Estas barreras en el acceso de las mujeres pobres a la asistencia letrada y a la información acerca de las vías de recursos judiciales que disponen, son doblemente discriminatorias pues se les discrimina no solo por el género sino por su pobreza.

En los procesos judiciales la mayoría de las mujeres son representadas por la Defensoría Pública (servicio público que atiende a personas de bajos recursos). Ésta Defensoría es la que también representa a niños, y a denunciados en los procesos judiciales sobre violencia doméstica. Desde hace muchos años la Asociación de Defensores Públicos viene denunciando la sobrecarga laboral y la necesidad de contar con recursos adecuados para cumplir con los estándares mínimos de atención y garantizar el acceso a la justicia para los más vulnerables.

La Defensoría Pública está colapsada. Existen 295 abogados defensores en el Poder Judicial, que deben atender un [total de 200.000 nuevos casos por año](#). Esto afecta el acceso a la justicia de forma directa, en tanto no se aborda cada caso contemplando las garantías del debido proceso. Actualmente hay 99 puestos vacantes en la Defensoría en todo el país, mientras que los concursos para cubrirlos se encuentran pendientes desde el 2021.

Las deficiencias que se constatan del sistema estatal de respuesta (policía, defensa pública, fiscalías y juzgados) nos plantea la urgencia de que se **recomiende** al Estado que:

- Destine presupuesto necesario para la implementación de la Ley 19.580 y la protección sea integral para las víctimas sobrevivientes.
- No discrimine la atención a niñas y adolescentes víctimas de múltiples violencias por su edad.
- Que los servicios públicos del INMUJERES atiendan todas las manifestaciones de las violencias de género.

d. Designe más defensores públicos y procuradores para una adecuada atención de las víctimas y se garantice un efectivo acceso a la justicia, sin discriminaciones múltiples.

(vii) Femicidios

La cantidad de femicidios en Uruguay es fluctuante año a año, no existiendo una tendencia a la baja. Para el 2021 [Uruguay se ubicaba en el onceavo lugar a nivel latinoamericano](#) de las tasas más altas de femicidio, sin embargo, al considerar únicamente los países de América del Sur, Uruguay se ubicaba en la tercera posición.

Si bien se realizaron cambios normativos como el agravamiento de la pena para el delito de femicidio ([homicidio agravado](#)) los casos no bajaron pues como sabemos la mera criminalización del delito no disuade ni resuelve el flagelo del femicidio

[Respecto a las cifras](#), en 2016 hubo 23 femicidios y 8 intentos de femicidio, en 2017 estas cifras ascendieron a 37 y 10 respectivamente, mientras que en 2018 lo hicieron a 38 y 16. No obstante, en 2019 la cantidad de femicidios disminuyó a 30, mientras que la cantidad de intentos de femicidio ascendió a 18. Lo mismo sucedió en 2020, en pandemia: la cantidad de femicidios disminuyó a 19 mientras que los intentos ascendieron a 21. En 2021 se reportaron 27 femicidios y 23 intentos, mientras que en 2022 fueron 37 y 21 respectivamente. [En estos 8 meses de 2023](#) ya tenemos 12 femicidios y 10 tentativas de femicidios.

Lejos de reconocer y enmendar las fallas del sistema o de proponer soluciones desde su cargo, algunas legisladoras han sostenido que los femicidios muchas veces se dan por [“exceso de amor”](#) y “problemas psicológicos”, desconociendo sus obligaciones como representantes del Estado.

Recomendamos:

- a) Que el Observatorio de Violencia Basada en Género brinde información respecto a las violencias diversas y los femicidios, que incluya datos certeros sobre víctimas, agresores, el vínculo que tenían, contexto, cantidad de denuncias, si existían medidas cautelares, entre otras, acorde con el Art. 18 de la Ley 19.580; y que esta información sea pública, accesible y actualizada.
- b) Diseñe, ejecute y evalúe políticas públicas que prevengan las múltiples violencias contra las mujeres basada en su género, enfatizando aquellas en las que la discriminación es múltiple (es decir interseccionales).
- c) Invierta en más tobilleras electrónicas, y sea de precepto su colocación cuando hay riesgo de vida de la denunciante.

(viii) Violencia Sexual y Revictimización

La violencia sexual sigue siendo un flagelo para las mujeres y niñas uruguayas. Las sobrevivientes que logran denunciar deben transitar por la institucionalidad burocrática y un sistema judicial deficiente que las expone a formalidades y reglas que desconocen, intimida y las excluye. Asimismo, es inevitable la exposición mediática y las filtraciones de información del sistema a la prensa que lesionan la intimidad y la integridad de las víctimas, ejemplo de ello es el denominado caso “Cordón”, donde se filtró información que se manejaba a nivel de Fiscalía, y periodistas la tomaron para exponer datos de la misma, e incluso [audios de la violación](#), reclamando la [libertad de los abusadores](#). Esto trajo fuertes consecuencias para la víctima, no solo a nivel de salud mental, sino que también [perdió su trabajo](#).

El daño ocasionado para muchas mujeres es insoportable, en muchos casos [deciden terminar con su vida porque no encuentran salida](#).

Recomendamos:

- a) Que el Estado garantice el patrocinio especializado a las víctimas, así como la confidencialidad de los datos de las causas vinculadas a formas de VBG, estableciendo sanciones.
- b) Cumpla con su deber de la debida diligencia conforme a la CEDAW y su RG-33
- c) Capacite a policías, jueces, fiscales y funcionarios que intervienen en estas causas para evitar la revictimización y las afectaciones

(ix) Violencia contra las mujeres basada en su género durante el Terrorismo de Estado.

A 50 años del golpe de Estado en Uruguay y a 38 años de haber retornado a la democracia el Estado uruguayo tiene deudas pendientes con las víctimas del terrorismo de Estado, y especialmente con las mujeres que fueron detenidas, torturadas, violentadas sexualmente durante la privación de su libertad en lugares de detención y cárceles de todo el país. En estos años los avances han sido insuficientes, lentos, y casi siempre acompañados de retrocesos.

En 2021 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) escuchó a las co-peticionarias (mujeres denunciantes, CEJIL y Cátedra Unesco de Derechos Humanos de la Universidad de la República) presentar información detallada sobre la falta de acceso a la verdad, justicia y reparación con perspectiva de género para mujeres víctimas de tortura y violencia sexual en el marco de la dictadura, así como los obstáculos enfrentados por este colectivo en la búsqueda de verdad, justicia y reparación. En 2022 la audiencia con la CIDH fue sobre Reparación con perspectiva de género y diversidad en la justicia transicional.

A doce años de la denuncia penal de 28 mujeres ex presas políticas por violencia sexual y tortura a más de cien militares y civiles colaboracionistas solo se ha condenado a dos personas, por delitos de privación de libertad, violencia privada, lesiones graves y atentado violento al pudor. No hay imputación de los delitos de tortura ni de violencia sexual como delitos de lesa humanidad. Tampoco hay referencia alguna a la reparación. Las víctimas siguen esperando justicia y una reparación integral. La violencia sexual fue usada como una estrategia del Estado para castigar, humillar y violentar a las mujeres presas políticas, en un doble castigo por su militancia y su condición de mujeres, por haberse atrevido a desafiar mandatos de género, los mismos que aún hoy siguen vigentes.

Sobre la obligación del Estado para las mujeres que sufrieron violencia basada en su género durante la dictadura, en julio de 2016 este Comité recomendó al Estado uruguayo que adopte medidas para facilitar una pronta reparación, en particular las compensaciones y las reparaciones simbólicas (párrafo-22), recomendaciones que no han sido implementadas.

Recomendamos:

Que el Estado cumpla con su obligación de la debida diligencia y repare a las mujeres sobrevivientes de violencia sexual y tortura durante el terrorismo de Estado y en un acto público se disculpe por las violencias a las que las sometió durante la privación ilegítima de su libertad.

(x) Trata de mujeres con fines de explotación sexual

La trata de mujeres con fines de explotación sexual es una de las expresiones de violencia de género y sexual más agudas, vinculada a la mercantilización y al sometimiento de las mujeres, enraizada en la discriminación, la pobreza, marginalidad entre otras formas de desigualdad.

Los últimos relevamientos sobre la situación de trata de personas evidencian que Uruguay sigue siendo país de origen, tránsito y destino. En la última década se profundiza la condición de país de destino, especialmente de mujeres con fines de explotación sexual. [INMUJERES](#) atendió a 300 mujeres en situación de trata, las que son mayoritariamente afrodescendientes (56,9%) y en segundo lugar de ascendencia blanca (40,9%).

Desde 2018 contamos con la Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas, Ley 19.643, pero no existen políticas públicas integrales y especializadas con presupuesto y recursos propios que facilite articulación interinstitucional para una respuesta ágil y protocolizada a situaciones de emergencias, evitando de este modo demoras excesivas o soluciones parciales que reproducen la situación de vulnerabilidad de las víctimas y limitan las posibilidades de salida.

Recomendamos:

- a) Se otorguen recursos propios para una adecuada implementación de la Ley 19.643, enfatizando la prevención, la reparación y la inserción laboral efectiva de las víctimas
- b) Se facilite la detección temprana de procesos de captación de la trata;
- c) Se capacite a funcionarios públicos con perspectiva de género y de derechos humanos.

(xi) **Participación en la vida política y pública**

Siendo el sistema paritario el objetivo a alcanzar, el sistema de cuotas vigente promulgado en la Ley 18.476 del 2009 tiene carencias que lo alejan de lo que sucede en la práctica, incumpliendo el Estado con la recomendación de este Comité (2016, párrafo-28b), y con la [Recomendación General N°28](#).

En las elecciones de 2014 se aplicó por primera vez la ley 18.476, y [la participación de la mujer se mantuvo al mínimo](#) de lo previsto, y se detectaron maniobras para que las mismas fueran suplantadas por hombres.

En las elecciones de 2019 esta situación no cambió, no existiendo un aumento sustancial en la participación femenina en los cargos parlamentarios, apegándose a los mínimos que establece la ley. En la cámara de senadores, resultaron electas como titulares [10 mujeres](#) de 30 cargos, pero solamente 9 son actantes actualmente. En la Cámara de Diputados resultaron [electas como titulares 24 mujeres](#) de 99 cargos.

La participación de las mujeres en el Poder Legislativo creció levemente pasando de un 19,4% a un 21%, creciendo solamente un 1,6% entre una elección y otra, lo que da la pauta de que la participación política de las mujeres ocurre por obligación de la norma.

A pesar de que este Comité recomendó en 2016 (párrafo 28.B), encaminarse a un sistema paritario de representación política, el Estado [ha llevado una aplicación minimalista de la ley](#). A la fecha existen tres proyectos de ley que plantean un sistema paritario, uno de ellos fue presentado en marzo de 2021 cuyo estudio comenzó en julio de 2023, el mismo ha sido rechazado por legisladores del oficialismo, quienes lo han tachado de propuesta [fascista](#) y de tinte ideológico.

Si bien en 2020 asumió por primera vez una mujer como vicepresidenta, la cantidad de mujeres ocupando cargos ministeriales ha disminuido. En el período 2015-2020 fueron 5 las ministras, [actualmente](#), solo 2 ministerios de 14 están a cargo de mujeres.

Se resalta que en la integración actual del Parlamento solamente hay una mujer afrodescendiente evidenciando la baja representación de las mujeres afrouruguayas en este tema.

Recomendamos:

Se apruebe una ley que establezca un sistema paritario de representación parlamentaria.

(xii) Grupo de mujeres con discriminaciones múltiples

Matrimonio infantil

Pese a las reiteradas recomendaciones que Uruguay ha recibido de parte de diferentes Comités Monitores respecto a elevar a 18 años la edad mínima para contraer matrimonio, éstas no se han cumplido. En 2016 ingresó para el estudio en la Comisión parlamentaria respectiva, un proyecto de ley para elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años sin distinción de género. La comisión solicitó más tiempo para su estudio, pero el tema no fue tratado nuevamente, archivándose. Han pasado 16 años de que este Comité recomendó elevar la edad mínima para contraer matrimonio, sin embargo el Estado sigue sin erradicar de su sistema jurídico esta práctica nociva, catalogada como tal en la Recomendación conjunta [N°31 y N°18 de este Comité y el CDN](#) (párrafo 9).

Recomendamos:

Se prohíban los matrimonios precoces y se enmiende la legislación, aumentando la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años conforme a los estándares internacionales del Derecho Internacional de los DDHH.

Niñas madres

La cifra de [abusos sexuales](#) aumenta cotidianamente, así, [en 2022 cerró en 2766](#), 9,8% más que en 2021, y [de los cuales 1.494 eran víctimas niños y niñas](#).

Debido al aumento de denuncias se creó una fiscalía especializada en delitos sexuales. El fiscal titular de un turno [archivó masivamente 440 denuncias por abuso sexual](#). Ante la presión efectuada por organizaciones feministas los casos fueron reexaminados por otros fiscales y [varios resultaron con condena](#).

registró que 108 niñas menores de 15 años habían quedado embarazadas en 2021, de las cuales 50 dieron a luz y 58 interrumpieron el embarazo.

[De enero a mayo de 2023](#) se registraron 31 embarazos en niñas menores de 15 años. La mayoría de esas niñas vive en el interior de nuestro país, donde hay menos acceso a los servicios que atienden situaciones de violencia. El embarazo de niñas está vinculado a situaciones de [abuso sexual intrafamiliar](#).

Este Comité ya recomendó en 2016 (párrafo 36c) que el Estado imparta educación sobre salud sexual y reproductiva conforme a la edad de los niños y niñas.

La actual Administración ha suspendido los programas que se venían realizando para prevenir el embarazo adolescente no deseado. Existe una línea de trabajo que afirma la responsabilidad de la mujer de procrear y asumir los roles de cuidado que se manifiesta en las profesionales designadas en estas áreas de la salud y en las líneas adoptadas por el Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). De hecho el Ministerio de Salud Pública y ASSE han adoptado [un programa](#) llamado Familias Fuertes creado desde una iniciativa militar que vulnera la garantía de protección de derechos de las niñas y adolescentes.

Recomendamos:

- a) Diseñe e implemente campañas de sensibilización respecto a la violencia sexual contra niñas y niños, y las afectaciones que conlleva distorsionando el desarrollo de su vida.
- b) Elabore programas y acciones concretas para prevenir y erradicar el embarazo infantil, ya que el Estado tiene una obligación reforzada respecto a la protección de las niñas y adolescentes.

Mujeres Privadas de Libertad (MPL)

En 2010 se decretó el estado de “[Emergencia Carcelaria](#)” debido a las condiciones de los centros de reclusión y el hacinamiento de los establecimientos. [En 2023 el Comisionado Parlamentario solicitó se declare nuevamente](#) la emergencia carcelaria.

En marzo de 2020 habían 623 MPL. En junio de 2023 esta cifra aumentó a 1074, por lo que casi se ha duplicado en tres años. Entre quienes cumplen su condena en Montevideo, el 94,2% lo hace en la Unidad Penitenciaria N°5, [cuya situación de hacinamiento se destaca por tener el 184% de ocupación de la unidad.](#)

El 90,6% de las mujeres tienen hijos/as y el 89,7% de éstos son menores de edad. El 90% está bajo el cuidado de familiares (destacando abuelas, tías y hermanas), el 5% lo está en instituciones de protección del INAU y el restante 5% se encuentra al cuidado de sus madres dentro de los establecimientos carcelarios. El 38,2% de las mujeres tienen hijos mayores de edad, de los cuales el 23% se encuentra transitando medidas de privación de libertad.

Respecto a los niños que viven con sus madres en la prisión, en 2019 había 42 [niños viviendo en las cárceles](#), en 2021 ese número aumentó a 51. En julio de 2023 se completaron los 38 cupos para madres con hijos en la Unidad N°9, por lo que [no hay más lugar para madres con hijos en Montevideo.](#)

Más de la mitad de las MPL en Montevideo y el área metropolitana lo están por infracciones vinculadas a estupefacientes. De acuerdo al informe “[Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento](#)”, del año 2019, más del 50% de las MPL son primarias, jefas de hogar

monoparental, y una de cada 5 tiene menos de 23 años de edad. El 32% de las MPL lo están por razones vinculadas a delitos no violentos de drogas, a diferencia del 8% de los varones.

En la mayoría de los casos contemplados en el [estudio de Crisálidas](#), el delito prevalente es el tráfico de estupefacientes (51,2%), mientras que el hurto o rapiña ocupan el segundo lugar con un 22,4%, seguido por el homicidio (7,6%), lesiones (3,4%) y la receptación (3,2%). Estos cinco tipos acumulan el 87,8% de los delitos prevalentes de las MPL en 2022; 13% de ellas tienen simultaneidad de delitos en su condena. Muchas veces participan de los delitos en calidad de cómplices o por coacción, constituyéndose como un componente más de la violencia de género.

Los delitos de estas mujeres se relacionan principalmente con el micro narcotráfico, que les habilita un ingreso para mantener al núcleo familiar y cumplir con tareas de cuidados.

En 2020 se aprueba la Ley N°19.889, [Ley de Urgente Consideración \(LUC\)](#), [provocando un aumento](#) de 26% de MPL en su primer año de aplicación, lo que contribuyó a [un incremento del 65%](#) de las MPL respecto a las 649 que estaban en esa situación antes de la entrada en vigencia de la ley.

La LUC aumentó las penas mínimas y máximas de los delitos previstos en los artículos 31 a 35 del decreto-ley 14.294 sobre “estupefacientes”, y suprime la posibilidad de que el juez pueda aplicar medidas sustitutivas a la cárcel. Los delitos de drogas son delitos inexcusables. Establece una agravante especial que consiste en aumentar la pena a un mínimo de 4 años de penitenciaría cuando los delitos de drogas se realicen desde el hogar. Esta pena mínima es el doble de la pena mínima que tiene en nuestro ordenamiento jurídico en delitos como el homicidio intencional, reflejando una desproporcionalidad alarmante en las penas referidas a delitos de drogas.

Los estándares internacionales para revertir los impactos del encarcelamiento en la población privada de libertad, y en especial de las mujeres referidas en las Reglas de Tokio, de Bangkok y Reglas Mandela se incumplen, y su vulneración se encuentra ampliamente documentada en los informes del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario.

Recomendamos:

- a) Que se reitere las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos (2022, párrafo-23) respecto a que se reduzca el hacinamiento y el elevado porcentaje de personas en prisión preventiva, priorizando la imposición de medidas alternativas a la privación de libertad y medidas sociales y educativas no privativas de libertad para las mujeres que hayan cometido delitos no violentos.
- b) Que se modifique la normativa de la LUC que afectan desproporcionadamente a las MPL;

c) Que se adopten medidas especiales como la prisión domiciliaria para las mujeres con hijos menores que hayan cometido delitos violentos.