



**CLADEM**

**COMITE LATINOAMERICANO PARA LA DEFENSA DE LOS  
DERECHOS DE LA MUJER – URUGUAY. Noviembre 2008 – 5º Sesión EPU**

1. **Introducción.** En el presente informe se señalan las principales vulneraciones de los derechos humanos (DDHH) de las mujeres y niñas uruguayas: el orden jurídico nacional no guarda armonía con la normativa internacional de DDHH y la brecha es mayor entre la legislación vigente y la realidad; las uruguayas están subrepresentadas en los cargos de toma de decisiones, tanto en el Estado como en las organizaciones de la sociedad civil; hay discriminación de facto en el mercado laboral; se carece de educación sexual, el aborto provocado está penalizado en todos los casos y circunstancias y no hay una ley que ampare la totalidad de los derechos sexuales y los derechos reproductivos; persisten estereotipos que sustentan la división sexual del trabajo y asignan a las mujeres la responsabilidad de las obligaciones familiares; el Estado parte no ha hecho lo suficiente para superar estas situaciones.
2. **Participación Sociedad civil.** Se nos ha comunicado que el Estado dará una semana a las OSC para enviar los comentarios que estimen pertinente hacer a su documento. Si bien este procedimiento es un avance frente a los instrumentados por anteriores gobiernos para los informes a los comités monitores de Naciones Unidas; no consideramos que sea un cabal cumplimiento del compromiso asumido por el Estado parte al presentar su candidatura al Consejo de Derechos Humanos.<sup>1</sup>
3. **Avances.** Han sido avances la convocatoria a la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores/as –pero el 85% de los convenios acordados no incluyen cláusulas de género- y la creación del Comisionado Parlamentario para el sistema penitenciario -aunque la discriminación de las mujeres en prisión debió ser visibilizada por espacios integrados por la sociedad civil.
4. Se han conformado, por imperio de la ley o por resolución del gobierno, varias **comisiones intergubernamentales de seguimiento** de los compromisos del Estado en materia de DDHH, donde participan algunas ONG, sin embargo el balance no es satisfactorio. Preocupa que su creación obedezca a una lógica ministerial y no del conjunto del Estado, lo que produce la superposición –total o parcial- de las temáticas abordadas por varias de ellas. Mayoritariamente estas comisiones no tienen cometidos y procedimientos claramente establecidos, conspirando contra la real y constructiva participación de la sociedad civil organizada. La relación del estado con las OSC se limita a lo mencionado y a contratar sus servicios mediante los mecanismos de licitación u otros establecidos en las normas que rigen las compras del Estado. Las ONG quedan reducidas a meras ejecutoras de políticas sociales sin participar en su elaboración ni evaluación.
5. Puede señalarse como buena práctica, que habrá que extender y profundizar, la realización de **Audiencias Públicas** establecidas por ley, como mecanismo de información y consulta a la ciudadanía, previo a la toma de decisión del Estado.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> “Reconociendo el papel fundamental que la sociedad civil, incluidas las Organizaciones no Gubernamentales, tienen en el sistema de derechos, Uruguay se compromete a asegurar su efectiva participación en el Consejo...” Nota 051/2006 de la Misión Permanente del Uruguay ante Naciones Unidas <http://www.un.org/ga/60/elect/hrc/uruguay.pdf>

<sup>2</sup> Algunas de estas leyes son la referida a Servicios de Radiodifusión Comunitaria (Ley n° 18.232, de 2008), al Medio ambiente (Ley N° 16.466, de 1994), al Sistema Nacional de Áreas Naturales protegidas (Ley n° 17.234, de 2000), el Código de aguas (Decreto-Ley n° 14.859, de 1979)

6. **Mecanismo nacional Derechos Humanos.** El país carece de una Institución nacional de DDHH. El Poder Legislativo discute su creación desde hace más de dos años.
7. **Adecuación legislación.** Uruguay se ha caracterizado por una diligente ratificación de los tratados internacionales de DDHH, pero la falta de armonización de su orden jurídico interno, con la normativa ratificada, es flagrante.<sup>3</sup> La Constitución no reconoce expresamente el principio de igualdad entre mujeres y hombres y se carece de una norma interna que defina la discriminación contra la mujer, tanto en la esfera pública como en la privada, en correspondencia con CEDAW y con los compromisos asumidos por el Estado en las Conferencias internacionales de Viena, Beijing y Durban, entre otras.
8. Han habido significativos avances normativos<sup>4</sup> No obstante en materia legal queda aún mucho por hacer para tutelar los DDHH de las mujeres. Urge la armonización de los Códigos con la normativa internacional ratificada por el país, particularmente en los Códigos Penal y Penal del Proceso –incluyendo, entre otras, la configuración del delito de acoso sexual y del homicidio liberador-.
9. No está establecida en la Constitución de la República o al menos en una ley especialmente dedicada a ello la posibilidad de la adopción de medidas especiales de carácter temporal (MECT) que permitan dar cabal cumplimiento a CEDAW y otras Convenciones,
10. **Legislación discriminatoria.** Todavía hoy el Código Penal<sup>5</sup> establece como bien tutelado el “honor y las buenas costumbres” en los delitos sexuales. Su concepción decimonónica se evidencia, por ejemplo, al establecer todo aborto provocado como delito y como uno de sus atenuantes o eximentes el cometido para “salvar **el propio honor**, el de la esposa o un pariente próximo”<sup>6</sup>; o que el delito de incesto requiera para su configuración “el escándalo público”<sup>7</sup> o que no esté tipificada la violación en el matrimonio.
11. **Mecanismos de género en el Estado.** La institución rectora de las políticas de género, sigue siendo débil. Si bien ha sido redimensionada no cuenta con el presupuesto suficiente para garantizar la aplicación efectiva de los planes y políticas en pro de la igualdad de género. La situación es más grave en el incipiente tejido de unidades de

---

<sup>3</sup> La permanente invocación a lo avanzado de su legislación -promulgada en la primera mitad del siglo pasado- oscurece la revisión autocrítica del marco normativo interno que ha quedado atrasado frente al desarrollo internacional de los derechos de las mujeres.

<sup>4</sup>Entre las que se destacan: la ley que declara de interés general las actividades orientadas a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres (Ley N° 18.104. de 15/03/07) ; la que equipara los derechos laborales de las trabajadoras del servicio doméstico con los demás trabajadores - salvo en el período trabajado requerido para acceder al seguro de paro-; la que establece protecciones para la actividad sindical y la negociación colectiva; la que reconoce los concubinatos entre parejas tanto heterosexuales como homosexuales; la que establece el Sistema Nacional Integrado de Salud, etc.

<sup>5</sup> Promulgado en 1934, con disposiciones de 1889. A la fecha sólo ha tenido modificaciones parciales.

<sup>6</sup> Art. 328 (Causas atenuantes y eximentes), del Capítulo IV (Delitos de interrupción voluntaria de la gravidez), Título XII (de los delitos contra la personalidad física y moral del hombre).

<sup>7</sup> Art. 276 Incesto, Capítulo IV (de la violencia carnal, corrupción de menores, ultraje público al pudor), Título X (de los delitos contra las buenas costumbres y el orden de la familia).

género que tienen o deberían tener el cometido de implementar el Plan de Igualdad en otros ámbitos del gobierno nacional y los gobiernos departamentales<sup>8</sup>. Las mujeres organizadas vienen reclamando desde hace años la creación del Ministerio de las Mujeres o al menos que se le otorgue rango ministerial al INAMU y se le dote de presupuesto acorde con los cometidos y planes establecidos. Se requiere una masiva capacitación género sensitiva a los funcionarios del Estado

12. El **Poder Judicial** no tiene ninguna unidad ejecutora ni planes tendientes a la eliminación de la discriminación de género en su órbita. La Judicatura no aplica las normas internacionales ratificadas por el país y que integran la normativa nacional; la invocan escasamente en sus fallos y prácticamente no hay jurisprudencia de género.
13. En el **Poder Legislativo** sólo existe una Comisión de género y equidad en una de las dos Cámaras, pero es de carácter transitorio y su existencia debe ser autorizada en cada legislatura.
14. Durante 2006 el INAMU elaboró el Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIODNA), construido mediante un interesante proceso de consulta ciudadana. El mismo fue aprobado por el Consejo de Ministros, en mayo de 2007. Se aguarda la debida rendición de cuenta anual sobre los avances del Plan ante Poder Legislativo<sup>9</sup>. Existen otros planes parciales como el de Igualdad en el empleo o el de Lucha contra la violencia doméstica, así como algunos planes departamentales, sin que esté enteramente clara su coordinación con el PIODNA.
15. **Violencia.** Las denuncias por **violencia doméstica** se han incrementado significativamente en el período. Seguramente producto de una mayor apropiación del derecho a vivir libre de violencia por cada vez más mujeres, operadores estatales y población en general; así como la promisoria atención que ha puesto el Ministerio del Interior en su registro.<sup>10</sup> El Poder Judicial no cuenta con recursos ni con la capacitación suficientes para la correcta aplicación de la Ley de violencia doméstica. Las medidas cautelares no se cumplen en un número alarmante de casos, sin que haya mecanismos ni recursos para efectivizar su cumplimiento. Existen sólo cuatro juzgados especializados en la materia, radicados todos en la capital y no prosperó la solicitud del Poder Judicial de recursos para la creación de dos más. Los servicios estatales de atención a las víctimas son insuficientes. Las ONG que atienden a víctimas y/o victimarios no cuentan con subvenciones estatales y se ven desbordadas por la demanda.
16. **Participación política.** El país adolece de un gran déficit democrático en lo que tiene que ver con la **participación de sus mujeres en las esferas de toma de decisiones y representación**. En el Poder Legislativo ocupan el 11% de las bancas, las Ministras de Estado son el 31% del Gabinete y en la Suprema Corte de Justicia no hay ninguna mujer. No han prosperado dos Proyectos de ley que fijaban una cuotas por sexo en las listas electorales. La subrepresentación femenina también se da en las

---

<sup>8</sup>Con la excepción del gobierno departamental de Montevideo que está ejecutando su 2º Plan quinquenal de Igualdad y que cuenta con presupuesto genuino.

<sup>9</sup> La Ley N° 18.104 establece la obligación de rendir cuenta anualmente los 8 de marzo, ante la Asamblea General

<sup>10</sup> De 2006 a 2007 las denuncias ante la policía se duplicaron, según cifras del Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior.

organizaciones empresariales y en los sindicatos. Pese a ello el Estado no ha implementado ninguna MECT para superar esta situación en consonancia con los compromisos internacionales asumidos.

17. **Trabajo.** Pese a que la masiva incorporación de las mujeres uruguayas al mercado de trabajo se produjo hace más de 30 años, le sigue siendo adjudicado el trabajo doméstico<sup>11</sup> y el Estado no provee servicios de cuidado suficientes para atender los requerimientos de niños y de una población envejecida.
18. La discriminación en el mercado de trabajo se constata por múltiples indicadores<sup>12</sup> Pese a que el país es signatario del Convenio N° 100 de OIT la brecha salarial persiste.<sup>13</sup> El Poder Ejecutivo tiene herramientas que no ha utilizado suficientemente para tutelar el derecho al trabajo de las mujeres.
19. **Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos.** El Estado no cumple con sus obligaciones con respecto a los derechos sexuales y los derechos reproductivos de la población. La educación sexual no está incorporada aún a la currícula escolar; el acceso a los métodos anticonceptivos no siempre está asegurado en todo el país y desde 1938, todo aborto provocado está penalizado, pese a las recomendaciones de los Comités de CEDAW y CDN, las múltiples iniciativas legislativas y un creciente apoyo ciudadano que hoy alcanza al 64% a estar por múltiples encuestas de opinión pública.<sup>14</sup> El aumento exponencial de muertes por abortos en condiciones de riesgo llevó en 2004 al Ministerio de Salud Pública a establecer la obligatoriedad para el equipo de salud, de informar sobre los métodos de menor riesgo para el aborto, no obstante, posteriormente dictó otras disposiciones que dificultan el acceso al misoprostol. A más de 4 años de vigencia de la ordenanza la consejería pre y post aborto no se aplica en la mayoría de los servicios públicos.<sup>15</sup>
20. Las altas tasas de cáncer de cervix uterino y de mamas, así como la creciente feminización del HIV-Sida y sus enfermedades oportunistas reclaman campañas masivas de promoción de salud y prevención de enfermedades dirigidas a toda la población.
21. **Discriminación racial.** No se han instrumentado MECT para las mujeres afrodescendientes pese al elevado índice de deserción educativa que exhiben, a que se concentran en los empleos de más baja calificación y a que perciben menores sueldos que otras mujeres.

---

<sup>11</sup> Las uruguayas destinan promedialmente 36 horas semanales y los hombres 16. según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

<sup>12</sup> La tasa de actividad de mujeres y hombres se ubica en 51 y 72, la de ocupación en 44 y 66 respectivamente, mientras que la desocupación femenina casi duplicaba la masculina (14% y 8%) en 2006. De las mujeres ocupadas las trabajadoras domésticas son el 14% y el 58% de ellas trabajan en negro. (INE)

<sup>13</sup> El valor hora de la ocupación principal de las mujeres equivale al 88% del masculino. No obstante lo cual en el 48% de los hogares el ingreso femenino constituye el 50% a más de los ingresos.

<sup>14</sup> El Senado y Diputados han aprobado un proyecto de ley que legaliza el aborto en las 12 primeras semanas. Debido a pequeñas modificaciones de la 2ª cámara el proyecto ha vuelto al Senado recientemente. El Sr. Presidente ha anunciado desde hace años su veto a la iniciativa.

<sup>15</sup> La Ordenanza N° 369/04 se cumple, con apoyo de ONG en el Hospital de referencia materno infantil y en 4 centros de salud, todos en el área metropolitana.

22. **Mujeres privadas de libertad.** Un alto porcentaje de reclusos y reclusas cumplen prisión preventiva sin tener sentencia condenatoria, en violación al principio de inocencia y el derecho a un juicio en plazo razonable. Se constata hacinamiento carcelario, el déficit en la atención de la salud y la alimentación inadecuada. Se incumple el derecho de las mujeres a la visita íntima y no se hace uso de la prisión domiciliaria para las imputadas que se encuentran en los últimos tres meses de embarazo, o en los tres primeros de lactancia<sup>16</sup>
23. **Trata y Tráfico.** El país no cuenta con campañas y planes masivos de combate a la trata y el tráfico de personas, aunque hay indicios de que operan redes internacionales y la OIM informa sobre tráfico de mujeres con fines de explotación sexual, que lo son alternativamente en los períodos estivales en Uruguay y en Europa.<sup>17</sup>
24. **Impunidad.** El mayor desafío que enfrenta el país en materia de DDHH es la vigencia de la Ley “De caducidad de la pretensión punitiva del Estado”, conocida como la ley de impunidad (Ley N° 15.848 del 22/12/1986). Ella atenta contra los DDHH, y ha impedido el juzgamiento a los responsables de delitos de lesa humanidad cometidos durante la dictadura.<sup>18</sup> Declararla nula o derogarla es un imperativo ético, jurídico y político. Miles de víctimas directas de la pasada dictadura aún aguardan por una reparación integral como prevé el Estatuto de Roma.<sup>19</sup>
25. El país se vería beneficiado si contara con **asistencia técnica** que incluya especialistas género sensitivas para elaborar un proyecto de armonización con la normativa internacional de DDHH.

## ANEXOS

CLADEM et al, Informe alternativo al Comité CEDAW, agosto 2008; Informe alternativo al Comité CDN; Informe alternativo al CEVI (OEA); Informe mujeres privadas de libertad; Informe vivienda; Recopilación de Leyes aprobadas en el período.

---

<sup>16</sup> La Ley N° 17.897 le establece esa facultad al Juez.

<sup>17</sup> En marzo de 2008 se informó que se contará con financiamiento del BID para un plan regional contra el tráfico y la trata de personas a instrumentarse en algunos puntos fronterizos ente los países del MERCOSUR

<sup>18</sup> La Resolución 29-92 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estableció que la Ley de Caducidad es violatoria del Pacto de San José de Costa Rica y de la Declaración Americana de los Derechos Humanos. Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que las desapariciones forzadas ocurridas durante las dictaduras latinoamericanas son crímenes de lesa humanidad aun antes de la aprobación de la Convención Interamericana contra la Desaparición Forzada de Personas, ocurrida en 1994 y que Uruguay ratifica por Ley N° 16.724 de 1995. También ha establecido en varios fallos que las leyes que obstaculicen el juzgamiento de crímenes de lesa humanidad deben ser consideradas inexistentes

<sup>19</sup> De los 183 desaparecidos individualizados a la fecha 40 son mujeres, 10 de las cuales estaban embarazadas al momento de su detención. A 11 niñas y 5 niños se los ha logrado ubicar y restituir su identidad, 3 permanecen desaparecidos y son 4 los niños que posiblemente nacieron en cautiverio y que aún no han sido recuperados. Fueron miles los presos y los exiliados políticos.