



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

64° Sesión

**Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
de la República Oriental del Uruguay**

[10 de junio de 2016]

I. Introducción

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de la República Oriental del Uruguay (en adelante INDDHH) presenta este informe para la 64ª Sesión del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en la que se considerará el consolidado del octavo y noveno informes combinados presentados por Uruguay, para contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la protección efectiva de los derechos de las mujeres en el país.
2. Este informe se remite en atención a la invitación formulada por el Comité de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 (a) de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer.
3. Con motivo de la 64ª Sesión, el Comité ha animado a las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a presentar informes que enfatizen preocupaciones prioritarias y sugieran recomendaciones específicas para sus países.
4. La INDDHH expresa su satisfacción por los avances logrados en varios aspectos referidos a la protección de los derechos de las mujeres. Estos avances no se destacarán en el presente informe, ya que constan en la comunicación realizada por el Estado uruguayo.
5. El informe refiere únicamente a dos líneas de trabajo sobre las que la INDDHH cuenta con mayor cantidad de elementos complementarios a los informados por el Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Ello sin perjuicio de que la INDDHH señala la importancia de continuar fortaleciendo las políticas públicas destinadas a erradicar todas las formas de violencia hacia las mujeres, garantizar el acceso a la justicia, la participación equitativa en el mercado de trabajo, la representación de las mujeres en los cargos públicos y el respeto de los derechos sexuales y reproductivos.
6. La INDDHH presenta este primer informe a ese Comité, entendiendo que su reciente instalación requiere del apoyo, la orientación y el seguimiento de todos los órganos internacionales de control, a efectos de fortalecer sus capacidades así como de coadyuvar a que nuestro país profundice su cultura de promoción, protección y defensa de los derechos humanos.

II. Presentación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

7. La INDDHH es un órgano estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo y tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el Derecho Internacional.
8. Fue creada por la Ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008 (modificada posteriormente por la Ley N° 18.806) en cumplimiento de los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por Resolución 48/134 de 1993, así como de los compromisos asumidos en la Declaración y Programa de Acción de Viena, emanados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos del año 1993. Su primer Consejo Directivo asumió funciones el 22 de junio de 2012, momento en que empieza a funcionar la INDDHH.
9. Es un mecanismo complementario de otros ya existentes, destinado a otorgar mayores garantías a las personas en el goce efectivo de sus derechos y para verificar que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas, se ajusten a las normas internacionales protectoras de los derechos humanos.
10. Se trata, pues, de una Institución de reciente inclusión en la estructura del Estado Uruguayo, para dar cumplimiento a requerimientos tanto de las organizaciones nacionales de derechos humanos, como de los organismos internacionales de control de los tratados de Derechos Humanos de los que el país es Parte.
11. El artículo 83 de la Ley N° 18.446 le asigna a la INDDHH “las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) al que se refiere el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT)”, que fuera ratificado por Uruguay por Ley N° 17.914 de 25 de octubre de 2005. Dicho artículo preceptúa asimismo la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores para llevar a cabo las funciones de dicho Mecanismo.
12. La INDDHH ha puesto en funcionamiento el MNP de acuerdo a los requisitos establecidos en el OPCAT. En cumplimiento a dichos requisitos, el MNP ha desarrollado sus funciones para cumplir con el mandato de realizar visitas preventivas a los lugares donde se encuentren personas privadas de libertad (en el concepto amplio previsto en el artículo 4 del OPCAT), tener derecho a

mantener entrevistas privadas, acceso a toda la información pertinente (artículos 19 y 20 del OPCAT) como así también ejercer el derecho a publicar informes relativos a dichas visitas, y formular recomendaciones, propuestas y observaciones acerca de la legislación (artículos 19 y 23 del OPCAT).

III. La situación de las mujeres privadas de libertad. Recomendación párrafo 45.

13. Este apartado se centra en aspectos generales del sistema penitenciario de mujeres mayores de edad y de los centros de internación para mujeres adolescentes en conflicto con la ley penal.

Mujeres adultas privadas de libertad

14. La INDDHH, en especial el MNP ha constatado esfuerzos realizados por el Estado para generar cambios en la situación de mujeres privadas de libertad, no obstante se considera prioritario impulsar acciones y tomar medidas urgentes para que los centros de detención del país atiendan las necesidades específicas de la población femenina.

15. En especial, la INDDHH resalta la importancia de contar con oficinas o dependencias especializadas en la temática que permiten avanzar en las políticas institucionales. En este sentido es necesario fortalecer el trabajo realizado por la Comisión de Género de Instituto Nacional de Rehabilitación del Ministerio del Interior dotándole de la jerarquía institucional y los recursos necesarios.

16. El total de mujeres mayores de 18 años privadas de libertad a diciembre de 2015 ascendía a 570 en una población total de 9877 personas. El MNP ha señalado que el porcentaje de mujeres recluidas en el país también es considerablemente más alto que en Argentina y Paraguay y muy similar a la tasa de Brasil y Chile que se encuentran apenas por encima de la tasa nacional.

17. El sistema penitenciario consta a la fecha de 28 unidades de internación en el territorio nacional. Las mujeres se concentran en el área metropolitana¹ (65% del total de la población femenina) donde se ubican las dos únicas unidades destinadas a alojar mujeres exclusivamente. Estas unidades presentan características que las diferencian. Una de ellas se encuentra destinada exclusivamente a alojar mujeres con hijos/as a cargo, contando con una capacidad locativa de 28 plazas (Unidad N° 9 “El Molino”). La otra unidad tiene

¹ El área metropolitana abarca los departamentos de Montevideo, Canelones y San José que concentran el 59,3 % de la población nacional.

capacidad para 650 mujeres (Unidad N° 5) y aloja al grueso de la población femenina (62%)².

18. Esta distribución espacial implica que todas las mujeres privadas de libertad en el interior del país (un 35% del total de la población femenina) estén alojadas en 19 unidades mixtas, en general previstas originalmente para alojar únicamente varones y representando un número pequeño de población dentro de cada unidad³. Por otra parte, la Unidad N° 4 ubicada en Montevideo tiene un sector destinado a población trans.
19. De esta manera, tanto la distribución de recursos edilicios como humanos al interior del sistema penitenciario profundiza las brechas de género en la medida en que las mujeres ocupan los peores sectores de los establecimientos. Esta ubicación redundante en dificultades materiales (acceso a alimentos, a espacios de visitas íntimas y contacto con sus familiares) así como dificultades en el acceso a información y a recursos técnicos y humanos.
20. En cuanto a la situación jurídica puede observarse que el índice de mujeres que cuentan con condena es menor que el de los varones. Mientras que el total de varones procesados sin condena es del 70%, en el caso de las mujeres es de 80%, lo que podría dar cuenta de una postergación de las mujeres en el sistema de justicia. Si comparamos este dato con los relevados en el I Censo Nacional de Reclusos de 2010 la cantidad de mujeres sin condena se habría incrementado pasando de 64% a 80%, similar situación ocurre con los varones que pasaron del 52% al 70%.
21. Las mujeres extranjeras representan el 5% del total de la población femenina, porcentaje levemente superior al de los hombres que son un 2%. Este dato va en consonancia con la tendencia observada en diversos estudios que indica una mayor presencia de mujeres extranjeras en prisión⁴.
22. La INDDHH observa con preocupación la situación general de las mujeres privadas de libertad tanto en el acceso a condiciones materiales dignas dentro de las unidades de internación, a recursos e información, así como su postergación en el sistema de justicia. Preocupa en particular la situación de las mujeres de

² Datos proporcionados por la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior.

⁴ Vigna, A. 2010. Análisis de datos del I Censo Regional de Reclusos desde una perspectiva de género y derechos.

otras nacionalidades por el eventual desconocimiento del sistema de justicia uruguayo.

23. En relación a la maternidad la normativa nacional dispone que las mujeres podrán tener consigo a sus hijos/as menores de 4 años, pudiendo solicitar una prórroga hasta los 8 años (Decreto- Ley N° 14.470, art. 29). Por otra parte la Ley N° 17.897, en su art. 8 establece el uso de la prisión domiciliaria en los últimos 3 meses de embarazo y en los 3 primeros de lactancia. En las visitas realizadas se ha detectado que muchas de las mujeres desconocen la normativa mencionada. En similar sentido lo expresa el Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes del año 2010⁵.
24. La INDDHH-MNP han manifestado su preocupación en relación a uso excesivo de la prisión preventiva, así como a la necesidad de generar mecanismos que permitan hacer uso de la prisión domiciliaria en los casos de mujeres embarazadas.
25. A diciembre de 2015 la cantidad de mujeres embarazadas privadas de libertad ascendía a 15 y la cantidad de niños/as que convivían con sus madres en las unidades penitenciarias eran 55 (29 niños y 26 niñas). De los/as 55 niños/as, el 76% son menores de 2 años.
26. A partir del año 2010 con la instalación de la Unidad N° 9 “El Molino” gran parte de la población infantil se concentró en dicha unidad, que ha sido considerada como una buena práctica en el tratamiento específico y diferenciado para las mujeres madres privadas de libertad y sus hijos/as. Sin embargo, los recursos materiales y económicos destinados a dicho establecimiento han resultado insuficientes, a tal punto que en la actualidad se plantea el traslado por problemas locativos a un sector dentro de la otra unidad que aloja mujeres, la Unidad N° 5.
27. El 27 de diciembre de 2015, la INDDHH emitió una Declaración Pública en relación al traslado de la Unidad N° 9 “El Molino”⁶ a la Unidad N° 5. En ella declara y transmite a la opinión pública:

“1) Su seria preocupación en que se efectivice este traslado que significa abandonar una buena práctica reconocida a nivel internacional

⁵ Nowack, M, 2010. Informe del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes

⁶ <http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2015/12/Declaraci%C3%B3n-sobre-traslado-El-Molino-.pdf>

y nacional en el abordaje de la prisión destinada a las mujeres con hijos/as pequeños, lo cual no se encontraría en consonancia con el principio de no regresión propio del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2) Su firme convicción en cuanto a que las mujeres privadas de libertad con hijos/as a cargo no debieran ser alojados en un establecimiento que alberga al conjunto de la población carcelaria femenina aunque se destinen a un sector separado, por afectar sus derechos y no constituir un abordaje específico tendiente a su protección por parte del Estado⁷”.

28. A pesar de las múltiples recomendaciones contrarias al traslado de la Unidad N° 9 al espacio que actualmente ocupa la Unidad N°5, en el mes de febrero de este año el Ministerio del Interior inició las reformas en dicho edificio. La INDDHH-MNP ha realizado un seguimiento de este proceso y considera importante que el Estado Uruguayo continúe sus esfuerzos para consolidar prácticas que protejan los derechos de las mujeres privadas de libertad con hijos/as a cargo garantizando la existencia de establecimientos carcelarios que contemplen la importancia del vínculo madre e hijo/a.

Mujeres Adolescentes en conflicto con la ley penal²⁹. La INDDHH-MNP ha monitoreado el desarrollo del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente desde el año 2014. La estrategia de trabajo ha puesto énfasis en el seguimiento de aquellos grupos considerados de mayor vulnerabilidad, como los adolescentes menores de 15 años, las adolescentes mujeres y los internados en centros clasificados como de máxima seguridad.

30. El Centro de Ingreso Adolescentes Femenino (CIAF) ubicado en el departamento de Montevideo es el único centro de detención que existe en el país destinado a mujeres adolescentes en conflicto con la ley penal. La centralización en Montevideo implica que las adolescentes del interior deban cumplir la condena lejos de su familia y que muchas veces las condiciones económicas impidan que esta última se traslade para verla, llevarle algún alimento o vestimenta.

⁷ Para ampliar información ver Informe N° 49/2015 de fecha 13 de octubre de 2015, disponible en www.inddhh.gub.uy

31. Los informes de visita y seguimiento realizados por la INDDHH-MNP expresan que el CIAF se encuentra dentro de aquellos centros que presentan mayor riesgo de vulneración de derechos, no solo desde el punto de vista de la infraestructura sino también desde la lógica de funcionamiento.

32. Al considerar las situaciones de violencia institucional, la INDDHH-MNP ha advertido situaciones de desigualdad en el trato recibido por las jóvenes privadas de libertad en relación a los jóvenes que se encuentran en igual condición. Las adolescentes sometidas a un proceso infraccional no sólo no poseen un centro de ingreso diagnóstico y derivación, sino que tanto las horas de espera en calidad de detenidas antes de la audiencia preliminar, como las medidas cautelares y definitivas, se cumplen en el mismo centro, con los mismos funcionarios y en las mismas condiciones. Por otro lado, la INDDHH-MNP considera que existe un trato diferencial negativo, en el tipo de recursos que se ofrecen en las actividades recreativas y cursos, los que fortalecen lógicas basadas en estereotipos sobre las conductas adaptativas esperables para las mujeres.

33. Por otra parte, las adolescentes presentan un elevado índice de administración de psicofármacos y escaso diagnóstico de patologías psiquiátricas. En CIAF, de las 34 adolescentes que se encontraban privadas de libertad a diciembre de 2015, 30 se encontraban medicadas con psicofármacos, pero solo 3 tenían diagnóstico de patologías psiquiátricas.

IV. Reformas legislativas necesarias.

Reforma del Código Penal. Recomendación párrafo 19 y 25

34. El país lleva varios años discutiendo e intercambiando sobre una eventual reforma del Sistema Penal. Luego de varias instancias en diciembre de 2014 se promulgó la Ley N° 19.293 que reforma el Código de Procedimiento Penal, la cual entraría en vigencia en el 2017. Sin embargo la reforma del Código Penal corrió otra suerte debido a que el texto propuesto presentaba grandes carencias.

35. En este sentido, el 17 de diciembre del 2014, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo emitió algunas Recomendaciones al Poder Legislativo sobre el proyecto de nuevo Código Penal⁸ que envió al Presidente de la Asamblea General.

⁸ <http://inddhh.gub.uy/recomendaciones-sobre-nuevo-codigo-penal/>

36. En lo referente a la necesaria introducción de la perspectiva de género en el mismo, la INDDHH recuerda al Parlamento diferentes recomendaciones emitidas por instancias internacionales (Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU), el CEVI, y el Comité de la CEDAW) que no se contemplan en el Proyecto. Entre ellas se señala la necesidad de suprimir expresiones que supongan discriminación contra las mujeres, eliminar conceptos como pudor, honestidad y escándalo público en los delitos sexuales, incorporar la tipificación del delito de violencia sexual incluyendo la violencia sexual oral y con objetos, así como contemplar el abuso sexual en niñas y adolescentes.
37. En este sentido, la INDDHH finaliza el apartado recomendando al Poder Legislativo:
- a) *En cumplimiento de las recomendaciones realizadas al Estado uruguayo por instancias internacionales de control de cumplimiento de las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos, eliminar los estereotipos de género que aún se mantienen en el proyecto de Código Penal, en particular, en relación a los delitos sexuales.*
 - b) *Eliminar de la nueva redacción del código penal toda forma de lenguaje discriminatorio desde una perspectiva de género, como es el caso del ya señalado Libro II (De los delitos), Título I⁹.*
 - c) *Tener en cuenta los estándares internacionales señalados para la tipificación de los delitos de violencia, proxenetismo y aborto.¹⁰*
38. Hasta el momento a pesar de que se han realizado múltiples instancias de intercambio y se han hecho llegar al Parlamento aportes y redacciones alternativas, no se conoce un proyecto de Código Penal diferente al que estaba para ser aprobado en diciembre de 2014.
39. Preocupa a la INDDHH que se dé a conocer el nuevo proyecto, así como acelerar el proceso de aprobación de manera que el cambio en el procedimiento penal vaya acompañado de una reformulación del derecho penal sustantivo que permita al Estado uruguayo cumplir con la normativa internacional.

⁹ En el Libro II (De los delitos), Título I, se utiliza la expresión “Delitos contra la personalidad física y moral del hombre”.

¹⁰ La INDDHH señala que el artículo 158 del Proyecto a estudio “sancionaría únicamente los casos de proxenetismo en los que no existe consentimiento apartándose del estándar internacional que considera que la explotación de la prostitución ajena es siempre un ilícito aún con consentimiento”. En relación al delitos de violencia doméstica, la tipificación propuesta por el proyecto a estudio “se reduce a la violencia física y psicológica siempre que exista convivencia, eliminando las agravantes para mujeres y niños/as lo que resulta contrario a los estándares internacionales”

Proyecto de Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género. Recomendaciones 8, 9 y 23

40. En abril de 2013, la INDDHH presentó un informe para el Seguimiento de las recomendaciones formuladas al país en ocasión de la Primera Ronda del EPU (2004 – 2008) en el marco de la Segunda Ronda Examen Periódico Universal¹¹. En dicho informe se señalaba que a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado, persisten dificultades en la respuesta que se brinda ante situaciones de violencia contra las mujeres, en particular en el interior del país; así como la existencia de prácticas institucionales que invisibilizan la problemática de la violencia doméstica y que revictimizan a las mujeres. Por otra parte, Uruguay no logra disminuir el índice de mujeres asesinadas en situaciones de violencia en el hogar.
41. Por otra parte, tanto organizaciones de la sociedad civil como organismos estatales, han señalado que el marco normativo nacional no brinda una respuesta integral a las situaciones de violencia contra las mujeres. A partir de este análisis el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica ha elaborado y presentado al Parlamento un proyecto de Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género.
42. La INDDHH ha manifestado la necesidad de evaluar reformas legislativas tendientes a la aprobación de una ley integral de violencia basada en género.

Ley de participación política. Recomendación párrafo 15

43. Para atender la sub-representación de las mujeres en los ámbitos de decisión política, en 2009 se aprobó la Ley N° 18.476¹² que declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la integración de órganos electivos nacionales y departamentales y de dirección de los partidos políticos, y establece la inclusión de personas de ambos sexos en las listas, en cada terna de candidatos, titulares y suplentes, en el total de la lista o nómina presentada.
44. La mencionada ley se aplicó por única vez en las elecciones de 2014 logrando aumentar el número de mujeres electas, pero sin revertir la situación de desigualdad en la representación. El porcentaje de legisladoras ascendió luego

¹¹ <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/10/Informe-INDDHH-de-Uruguay-a-la-2da.-ronda-del-EPU.pdf>

¹² La ley fue aplicada en las elecciones nacionales de 2014 y departamentales de 2015, sin que lograra alcanzar los objetivos propuestos de una participación más equitativa.

de las elecciones a 19,4% (en el senado la representación femenina paso de 12,9% en el período anterior a 26,7% luego de las últimas elecciones, mientras que en la Cámara de Representantes, ascendió tan solo dos puntos porcentuales, de 15,2% a 17,2%).

45. Las debilidades que la norma presentaba, sumado a que los partidos políticos limitaron su utilización a la mínima exigencia legal, determinan que no se haya logrado generar cambios sustanciales en la participación política de las mujeres. Por lo cual se hace necesario que el Parlamento analice la aprobación de una norma que permita alcanzar una representación política equitativa.