



Comité de Derechos Humanos

135.ª Sesión

(27 de junio al 29 de julio de 2022)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Revisión del Sexto informe periódico de Uruguay

INFORME CONJUNTO DE SOCIEDAD CIVIL

presentado por

Asociación Civil El Paso

Red Uruguaya contra la violencia doméstica y sexual.

- I. Índice
- II. Listado de acrónimos
- III. Presentación
- IV. Marco constitucional y jurídico de aplicación Pacto
- V. Violencia contra la mujer (Arts. 2, 3, 6, 7, 14, 17, 26)
- VI. Igualdad entre el hombre y la mujer (Arts. 2, 3, 25 y 26)
- VII. Eliminación de la trata de personas y de la esclavitud y la servidumbre (Arts. 2,3,7, 8, 14,23,24 y 26). Incumplimiento con garantías y procedimientos fundamentales de búsqueda, investigación y sanción ante desapariciones forzadas y feminicidios (Arts 2, 14.1, 26)
- VIII. Derecho del Niño (Arts. 2,3, 7, 8,9,10, 14,23,24 y 26)

II. LISTADO DE ACRÓNIMOS

CPP	Código del Proceso Penal
ANONG	Asociación Nacional de Organizaciones no gubernamentales orientadas al desarrollo.
FGN	Fiscalía General de la Nación
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos
LUC	Ley de Urgente Consideración
EVBGG	Encuesta de Violencia Basada en Género y Generaciones
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
PJ	Poder Judicial
INAU	Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay
SIPIAV	Sistema Integral de Protección a la Infancia Ante la Violencia
MI	Ministerio del Interior
MSP	Ministerio de Salud Pública

MVOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
INMUJERES	Instituto Nacional de las Mujeres
IVE	Interrupción Voluntaria del Embarazo
ODNAU	Observatorio de los derechos de la niñez y adolescencia Uruguay
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Found
CNA	Código de la Niñez y la Adolescencia

III. Presentación

1. Este documento constituye una contribución elaborada por la Asociación Civil El Paso y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual para la sesión 135° del Comité de Derechos Humanos, en su sexto Informe periódico a Uruguay, tiene como objetivo aportar a la mejora en el respeto y garantía de los Derechos Humanos.
2. La **Asociación Civil El Paso** es una organización no gubernamental uruguaya, creada en 2010, y comprometida con la defensa de los Derechos Humanos de las niñas, niños, adolescentes y mujeres especialmente afectados por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social. Sus principales líneas de acción son el desarrollo de estrategias de intervención en el campo social y comunitario, la atención directa de víctimas, la capacitación y formación, la investigación, la producción y transferencia de conocimientos en forma permanente, el cabildeo e incidencia en política públicas, la sensibilización y difusión. www.ongelpaso.org.uy.
3. **Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS)** es una organización de la sociedad civil de segundo grado, integrada por 35 organizaciones de todo el país que realizan atención psicosocial, investigan, capacitan y denuncian en violencia basada en género y generaciones. Fue fundada en 1992. Integra, de acuerdo con la Ley 19580, los mecanismos interinstitucionales nacionales y departamentales en representación de la sociedad civil. La gran mayoría del sistema de respuesta en VBGG es gestionado por organizaciones integrantes de la RUCVDS en convenio con el Estado. Ha intervenido activamente en todas las legislaciones sobre la materia. <http://www.violenciadomestica.org.uy/>

4. Los aportes y las recomendaciones surgen del estudio de la situación del país a partir de los registros administrativos oficiales, investigaciones realizadas y las prácticas que las organizaciones desarrollan en el apoyo psico social y de acceso a la justicia a víctimas de diversas situaciones de violencia.
5. El proceso de elaboración y el propio informe final fue el resultado de un proceso impulsado por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG), con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en América del Sur y el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay. Este proceso tuvo por objetivo contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil a través del desarrollo de capacidades para el seguimiento de las recomendaciones realizadas al Estado en virtud del seguimiento al Pacto, la participación y la articulación de las organizaciones para la producción de informes, la incidencia y el diálogo con el Estado.
6. Las organizaciones asociadas para este informe suscriben a los contenidos presentados en el informe elaborado por Serpaj, Ovejas Negras, Cainfo, Memorias en Libertad y Madres y Familiares de uruguayos detenidos desaparecidos.

IV. Marco constitucional y jurídico de aplicación del Pacto

7. El Estado Uruguayo reconoce problemas estructurales como la violencia contra las mujeres, la trata de personas y la violencia contra niñas y niños, y ha avanzado en la creación de normativas nacionales que recogen los principios de derechos humanos establecidos en Pactos y Convenciones Internacionales. **Pero la falta de presupuesto para formación en género y violencia sexual, y los recursos limitados o inexistentes en algunos lugares para la ejecución efectiva de las mismas hace responsable al Estado uruguayo por no dar respuesta política a un problema claramente identificado.**
8. En el abordaje de la violencia contra mujeres, la trata de personas y los derechos de niñas y niños destacamos las siguientes normativas:
 - a. En 2004 ley n°17.815¹ sobre violencia sexual comercial o no comercial cometida contra niños, adolescentes o incapaces, penaliza el delito de explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.
 - b. En 2007 ley n°18.214² prohíbe el castigo físico por parte de padres y otros encargados del cuidado. Esta ley no dispone ninguna consecuencia penal para

¹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17815-2004>

² <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18214-2007>

el responsable, ni orientaciones específicas a los organismos frente a la identificación de situaciones.

- c. En 2008 la ley n°18.250³ tipifica el delito de tráfico y trata de personas.
- d. En 2017, la ley n°19.580⁴ representó un avance significativo en el abordaje de las violencias de género contra las mujeres, al definir las, reconocerlas en sus distintas formas y ámbitos, establecer la responsabilidad del Estado por acción o por omisión, y proponer medidas transversales para todos los organismos del Estado, recogiendo las orientaciones de respuestas articuladas entre la protección y sanción de los responsables.
- e. En 2017, la ley n°19.293⁵ el Nuevo Código del Proceso Penal (CPP) introduce el cambio del proceso inquisitivo al proceso acusatorio, con importantes modificaciones al proceso de investigación penal, que introduce garantías e involucra a las víctimas como parte del proceso. Se registran mejoras significativas en las acciones de formación a las fiscalías, con la creación de fiscalías especializadas en violencia sexual, doméstica y violencia basada en género en el capital del país, y la conformación de la Unidad de Víctimas y Testigos (UVyT), la cual brinda un apoyo psicológico y emocional de gran importancia para las víctimas de delitos.
- f. En 2018 la ley n°19.643⁶ de prevención y combate a la trata de personas, que integra las orientaciones del derecho internacional para la prevención, atención, protección y persecución del delito y crea el Consejo Nacional de Prevención y Combate a la Trata y Explotación de Personas que tiene como cometido diseñar y aprobar la política pública y el plan nacional de trata. Este Consejo cuenta con la participación de la sociedad civil. Esta norma es una gran herramienta para la protección de las víctimas de trata y el acceso a la justicia, pero son muy pocas las investigaciones penales que tipifican el delito de trata. Al no reconocerse y avanzar en la investigación penal de los delitos de trata y explotación, las víctimas no pueden acogerse al derecho que tienen de ser exoneradas de su responsabilidad penal cuando cometen delitos en el marco de la trata y la explotación.
- g. En 2019, la ley n°19.747⁷, que modifica el Capítulo XI de la Ley N° 17.823 introduce mejoras significativas en la protección de niñas y niños víctimas de violencia, y define claramente como modalidad de maltrato hacia niños, la exposición a violencia contra sus madres o cuidadores.

9. Sin embargo, **estas normas no cuentan con presupuesto acorde** para su implementación; falta que se ejecuten políticas públicas para hacerlo efectivo. Las

³ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18250-2008>

⁴ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>

⁵ <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-proceso-penal-2017/19293-2014>

⁶ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19643-2018>

⁷ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19747-2019>

políticas públicas desarrolladas para la investigación y sanción de los responsables son insuficientes, ya que tanto Defensoría de oficio, Poder Judicial y Fiscalía General de la Nación denuncian la falta de recursos de sus instituciones. Esto genera una omisión del Estado en dar respuestas a tiempo y de calidad.

10. La falta de formación de funcionarios públicos en materia de violencia de género y en particular violencia sexual (abuso sexual, explotación y trata con fines de explotación sexual), determina en muchas situaciones la vigencia de estigmas y discriminaciones a la hora de garantizar la protección, prevenir daños irreparables y de asegurar un efectivo acceso a la justicia y reparación de víctimas mujeres. En casos de peligro, pueden derivar en una errónea evaluación de riesgo, en embarazos forzados o muerte.
11. Son preocupantes algunas modificaciones normativas establecidas en la ley n°19.889 Ley de Urgente Consideración (en adelante LUC) que limitan y debilitan los derechos y garantías establecidas en leyes mencionadas⁸. Además, proyectos de ley en discusión como el de 'Corresponsabilidad en la Crianza' y 'Tenencia compartida responsable', que vulneran los principios de derechos humanos y amenazan directamente los derechos de niñas y niños.
12. Además, la ley de Rendición de Cuentas aprobada en 2020 (n°19.924)⁹ eliminó en su artículo 508 la participación e integración formal de la sociedad civil organizada en el Observatorio contra la Violencia de Género, establecida en la ley n°19.580, dejándola como invitada y vulnerando el derecho a la participación.

RECOMENDACIONES AL ESTADO URUGUAYO

13. *Dotar de presupuesto a las normativas aprobadas para su cumplimiento efectivo a su mandato, en particular para la creación de juzgados especializados en las diversas violencias de género para todo el territorio nacional, y la realización de profundos procesos de formación a operadores sociales, jurídicos y educativos para sensibilizar, detectar, evaluar el riesgo, y dar rápida respuesta desde una perspectiva de género que garantice sus derechos.*
14. *Derogar el artículo 508 que elimina de la participación formal efectiva de la ley Sociedad civil en el Observatorio contra la Violencia de Género creada en la ley n°19.580*
15. *Cumplir con los estándares de derechos humanos y garantizar la progresividad y no regresividad en normativas y abstenerse de vulnerar derechos humanos. En este sentido, es necesario que el Parlamento uruguayo garantice un análisis riguroso de las*

⁸ Explicitadas en las secciones siguientes.

⁹ Disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017/18>

reformas para proteger los derechos humanos de niñas y niños. En especial, para aquellos afectados por separaciones conflictivas entre sus padres o sometidos a violencia, se debe asegurar que las diversas objeciones a los proyectos de ley ‘Tenencia compartida responsable’ y ‘Corresponsabilidad en la crianza’ relativas a graves a violaciones de derechos y vulneraciones de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes sean consideradas.

V. Violencia contra la mujer (art 2, 3, 6, 7, 14, 17, 26)

16. El Estado Uruguayo ha avanzado en algunos aspectos de la recomendación 15 (Obs finales sobre 5to informe periódico universal), por ejemplo al tipificar en la ley n°19.580 el delito de violación conyugal.
17. En este sentido, la ley n°19.580 recoge los estándares de derechos humanos de las convenciones internacionales, representando un gran avance en las obligaciones que el Estado uruguayo ha asumido. Sin embargo, **desde su promulgación en 2017 no cuenta con presupuesto para su implementación.** En particular, son insuficientes los recursos en los juzgados multimateria, que buscan articular de forma efectiva la protección de víctimas y sanción de responsables, priorizando los principios de celeridad y no revictimización.
18. **La ausencia de datos y registros** exhaustivos sobre violencia de género impide conocer cabalmente la realidad existente. La realización de encuestas de prevalencia de violencia basada en género a las mujeres mayores de 15 años (incorporando en la segunda¹⁰ la dimensión étnico racial y discapacidad) implican un importante avance para medir la prevalencia del problema. En el mismo sentido, los organismos de atención directa a víctimas registran y reportan las situaciones, y el Ministerio del Interior registra e informa la cantidad de denuncias recibidas. Nada se ha hecho respecto de la preocupación esbozada por el CEDAW en relación a la ausencia de información sobre violencias de género, y el acceso a servicios de apoyo (párrafo 19.d y 19.f), y la recomendación relativa a poner “en práctica un sistema nacional para recopilar información exhaustiva sobre todas las formas de violencia contra la mujer” (CEDAW/C/URY/CO/8-9 /párrafo 20.d).
19. Aún sigue pendiente desarrollar políticas públicas de formación a los funcionarios de los organismos públicos con competencia en el tema y políticas sistemáticas que prevengan la violencia de género contra las mujeres. **Existen servicios pero son insuficientes, muchos están en las capitales** y con capacidades desbordadas y con barreras para atender mujeres con discapacidad. Esto significa una omisión en la

¹⁰<https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Segunda%20encuesta%C2%A0nacional.pdf>

atención y protección efectiva a las víctimas, vulnerando el derecho a la vida, a la libertad y el acceso a la justicia.

Atención de la violencia contra las mujeres y carencias en la prevención de femicidios

20. La Segunda Encuesta de prevalencia de Violencia Basada en Género realizada en 2019¹¹ identifica que 8 de cada 10 mujeres sufrieron alguna situación de violencia de género a lo largo de su vida (76,7% del total de mujeres encuestadas). Además, 47 % de las mujeres de 15 años y más declaró haber vivido en su vida alguna situación de Violencia Basada en Género por parte de la pareja o expareja, mientras que el 19,5 % de las mujeres dijo haberla sufrido en el último año.
21. Los datos sobre denuncias de Violencia Doméstica registradas por el Ministerio del Interior muestran el preocupante crecimiento en la cantidad anual efectuada¹², alcanzando hacia 2020 un total de 36.229 denuncias. Esto significa que en Uruguay en el año 2020 se realizó una denuncia de Violencia Doméstica cada 14 minutos.
22. En 2018 a través del Programa Tobilleras Electrónicas fueron colocadas 1097 tobilleras electrónicas, dispositivos electrónicos para monitorear situaciones de alto riesgo de vida por violencia de género.
23. **Los servicios de atención a mujeres en situación de violencia de género son insuficientes.** Si bien se registran espacios de atención en todos los departamentos, éstos se concentran en las capitales departamentales, con horarios limitados¹³, y se orientan a situaciones de violencia por parte de la pareja o ex pareja. Sólo algunos departamentos del país cuentan con servicios de atención a varones que deciden dejar de ejercer violencia. En las situaciones que implican un alto riesgo de vida para mujeres, niñas y niños cuentan sólo con una Casa de Breve Estadía, y algunos centros para mujeres con hijos en situación de violencia de género.
24. Los datos publicados por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo¹⁴ señalan que a 2016 un total de 2.195 mujeres habían realizado consultas en los Servicios de Violencia Basada en Género de INMUJERES, mientras que en los servicios de Comuna Mujer atendieron en lo psicosocial a 2.269 mujeres, y acompañaron a 6.483 mujeres en materia jurídica.
25. Si bien se valora que la creación y extensión de servicios territoriales de atención implican avances significativos, estos dispositivos no llegan a cubrir las urgencias

¹¹ Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/encuesta-nacional-prevalencia-sobre-violencia-basada-genero-generaciones>

¹² Los datos del Observatorio de Criminalidad y Violencia del Ministerio del Interior muestran que en 2016 la cantidad de denuncias fue de 30.453; en el año 2017, de 35.665 denuncias; en el año 2018, 36.918; y en el año 2019, se registraron 37.014 denuncias de Violencia Doméstica.

¹³ En promedio, cuentan con 20 horas semanales de atención

¹⁴ Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, Ministerio de Desarrollo Social (2017): "Evaluación de los Servicios de atención a Mujeres en situación de Violencia de Género". Disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/comunicacion/publicaciones/evaluacion-servicios-atencion-mujeres-situacion-violencia-basada-genero>

existentes. Los servicios de atención a violencia de género se encuentran colmados en su capacidad de atención o con seguimientos esporádicos de las situaciones (una vez al mes o cada dos meses), lo que afecta la calidad de una respuesta que evalúe el riesgo de forma progresiva y acompañe realmente a las mujeres en estos procesos.

26. Las carencias en los cupos en refugios para proteger a mujeres en situación de violencia de género y los requisitos de ingresos cuando existen servicios que no incluyen todas las violencias de género, ponen en riesgo la vida de mujeres o las exponen a un continuo de violencias. A su vez como estos servicios están en algunos departamentos limitan el acceso voluntario de las mujeres, ya que implican mudanzas de departamentos y el destierro con sus hijos.
27. Además, **se excluyen respuestas especializadas de atención a situaciones de violencia de género**. La atención se centra fundamentalmente en abordar la violencia por parte de la pareja y ex pareja en servicios para mujeres mayores de 18 años, por lo cual las mujeres en situación de violencia de género por parte de otros familiares, víctimas de violencias sexual, víctimas de prostitución forzada, víctimas de violencia política u otras formas de violencia de género quedan fuera de las respuestas de atención.
28. Los recursos para acompañar a las mujeres en los procesos de salida a las situaciones de violencia de género son insuficientes e imposibilitan su salida efectiva. Iniciativas de solución habitacional transitoria como el acuerdo implementado por INMUJERES con MVOTMA son muy reducidas; a marzo de 2021 desde esta articulación se brindaban 321 subsidios a mujeres víctimas de violencia, y el 70% de éstos se encontraban en Montevideo¹⁵.

Femicidios

29. La aprobación en el año 2018 de la ley n°19.538¹⁶ que tipifica el delito de femicidio permitió visibilizar y reconocer la existencia de este tipo de violencia de género extrema. Sin embargo, en su aplicación se observan fallos que no son tipificados como tales, donde las sentencias judiciales no aplican la perspectiva de género.
30. **Es incompleto el acceso a datos oficiales sobre femicidios**. Los únicos datos oficiales publicados anualmente y de libre acceso son del Ministerio del Interior, que registra la denuncia realizada. Se observa discordancia en los datos existentes, ya que “El PJ no registra como femicidio los casos en que el fallo judicial no incluye esa figura, mientras que el MI y el MIDES, cuyo principal objetivo es la atención primaria a las víctimas, registran los datos independientemente de los resultados del proceso judicial”¹⁷ (Suarez Val: 67).

¹⁵ <https://ladiaria.com.uy/feminismos/articulo/2022/3/inmujeres-mevir-y-mvot-firmaron-convenio-para-reforzar-soluciones-habitacionales-de-mujeres-que-vivieron-situaciones-de-violencia-de-genero/>

¹⁶ <http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19538-2017>

¹⁷ Helena Suarez Val (2020): Datos discordantes. Información pública sobre femicidio en Uruguay

31. Los femicidios son la principal causa de asesinato de las mujeres uruguayas. Los datos del Ministerio del Interior marcan que entre el periodo 2012-2018 se asesinaron 347 mujeres, el 50% fueron femicidios y de éstos el 81% femicidios íntimos¹⁸. En tanto, de la sistematización realizada por Femicidios.uy¹⁹ recoge para el mismo período un total de 224 feminicidios, de los cuales 106 fueron feminicidios íntimos.
32. Según el relevamiento de Femicidios.uy, en el último año 2021 se registraron 30 feminicidios, de los cuales en al menos 7 casos se habían realizado denuncias o solicitado asistencia al Estado, lo que evidencia las carencias en la respuestas de prevención.
33. **Se identifican obstáculos en el acceso a la justicia, revictimización y reparación a las víctimas y sus familias como víctimas directas.** La falta de especialización en género de juzgados y fiscalías del interior del país suponen trato desigual y barreras en el acceso.
34. Si bien las leyes n°19.580 y la ley n°19.747 reconoce que los niños hijos de mujeres víctimas de violencia de género son víctimas directas y orienta a medidas de protección, se identifican fallas graves en la implementación de esas medidas, con desenlaces que han culminado en el homicidio de niños por parte de padres denunciados por violencia de género y sin disposición de protección hacia los niños²⁰. Al respecto, un estudio realizado por Inmujeres señala que “Los organismos competentes confirman que la visualización de los niños, niñas y adolescentes como víctimas directas aún no es un concepto extendido en todas las instituciones del Estado.”²¹

RECOMENDACIONES AL ESTADO URUGUAYO

35. *Garantizar el derecho de mujeres víctimas de violencia al acceso inmediato a la justicia y protección ante la denuncia de situaciones de violencia de género. Para ello, es necesario que se fortalezcan en cantidad de recursos humanos y materiales y en dispersión territorial los servicios de recepción, atención y respuesta psicosocial y jurídico. Además, implementar distintos servicios para las distintas violencias basadas en género ya que los existentes solo se centran en violencia por parte de parejas o ex parejas y las situaciones de violencia de género a adultas mayores, prostitución forzada, acoso sexual, entre otras, quedan sin atención.*

¹⁸ https://www.gub.uy/sites/gubuy/files/documentos/publicaciones/Femicidios_en_Uruguay.pdf

¹⁹ Desde esta página web se reporta una sistematización diaria de los feminicidios e intentos de feminicidios publicados en diversos medios de prensa. Son cifras que no surgen de las instituciones del Estado. La base de registro se encuentra pública en el siguiente enlace: <https://sites.google.com/view/femicidiouruguay/base-de-datos?authuser=0>.

²⁰ <https://www.subrayado.com.uy/un-hombre-mato-sus-dos-hijos-y-se-suicido-cerca-cebollati-rocha-n633558>

²¹ Respuestas públicas dirigidas a hijas e hijos de mujeres víctimas de femicidio. Avances y desafíos

Disponible en: <https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/publicaciones/respuestas-publicas-dirigidas-hijas-hijos-mujeres-victimas-femicidio>

36. *Dotar de presupuesto a ley 19.580, que no ha podido dar cumplimiento a su objetivo y mandato. En especial la creación de juzgados multimateria para respuesta integral y no revictimización.*
37. *Campañas de sensibilización y formación a operadores públicos.*
38. *Para la protección inmediata fortalecer y crear albergues para la protección de mujeres solas o con hijos a cargo en situación de violencia de género en distintos departamentos del país.*
39. *Fortalecer y Desarrollar políticas públicas que garanticen reales soluciones habitacionales para mujeres víctimas de violencia, principalmente aquellas con niñas y niños a su cargo.*
40. *Como muestra de voluntad política de mejorar la respuesta del Estado, crear comisiones de trabajo interinstitucionales con participación de sociedad civil organizada para estudiar aquellos casos de femicidios, intento de femicidios y homicidios de niños, niñas y adolescentes en el marco de la violencia de género que tuviese antecedentes de intervención por violencia. Es necesario conocer e implementar medidas administrativas y judiciales que correspondan, sin perjuicio del derecho de las víctimas a ir por las vías que correspondan.*
41. *El Estado debe recopilar información estadística detallada sobre casos de violencia contra la mujer que incluya datos desagregados sobre número de denuncias, investigaciones, enjuiciamientos, sentencias dictadas y medidas de reparación otorgadas a las víctimas. Asimismo, debe reforzar la coordinación entre los organismos encargados de prevenir y sancionar este tipo de violencia para una actuación más efectiva. Al respecto Uruguay fue recientemente observada por el CAT en sus sesiones 1899 y 1909 del 5 y 6 de mayo de 2022, que lamentó la falta de información e instó a que el Estado velará “por que todos los casos de violencia de género, especialmente aquellos en que haya habido acciones u omisiones de autoridades u otras entidades que den lugar a la responsabilidad internacional del Estado parte con arreglo a la Convención, sean investigados exhaustivamente, que los presuntos autores sean enjuiciados y, de ser condenados, sean sancionados debidamente, y que las víctimas o sus familiares obtengan reparación, incluida una indemnización justa. Deberá también recopilar y publicar datos estadísticos en este ámbito” (CAT/C/URY/4/Párrafo 28).*

VI. Igualdad entre el hombre y la mujer (arts. 2, 3, 25 y 26)

42. La aplicación de la Ley de cuotas (ley n°18.476, aprobada en 2009) no ha revertido la preocupante y desigual participación de las mujeres en los ámbitos políticos de representación. Las debilidades propias del diseño de la ley, y las estrategias

desarrolladas por los partidos políticos en el armado de las listas, ha imposibilitado el avance efectivo en el aumento de la participación de las mujeres en espacios de representación y toma de decisiones. No existe una mirada interseccional del problema, lo que marca la ausencia de propuestas que promuevan la participación de mujeres afrodescendientes, indígenas o jóvenes.

43. Como resultado, en las últimas elecciones nacionales realizadas en 2019 fueron elegidas sólo un 20,9% de mujeres para integrar el Poder Legislativo a nivel nacional²², y un 32% de mujeres para integrar las Juntas Departamentales a nivel subnacional²³.
44. A nivel del Poder Ejecutivo nacional y subnacional, las pasadas elecciones de 2019 marcaron la primera elección de una mujer como Vicepresidenta de la República. Además, fueron elegidas 2 mujeres para ocupar el máximo cargo ejecutivo subnacional, habiendo Intendentas en Montevideo y San José. La integración de las jerarquías más altas del Poder Ejecutivo marcan también una representación muy marginal de las mujeres en estos espacios de toma de decisión. La actual integración muestra que sólo 2 mujeres son Ministras, de un total de 14 Ministerios²⁴. Además, los cargos jerárquicos subsiguientes mantienen la misma proporción de representatividad²⁵.
45. Más allá de la mencionada implementación de la ley n°18.46, **no se han desplegado políticas que promuevan y sostengan una mayor participación política de las mujeres.**
46. A esta situación de **desigualdad en la representación política** de las mujeres se suma los mayores niveles de violencia política que afrontan. La violencia política hacia las mujeres se constituye como una violencia basada en género en el artículo 5 lit L de la ley n°19.580²⁶. Una encuesta realizada por ONU Mujeres en 2021 a 43 políticas uruguayas marca que más de dos tercios de ellas manifestaron recibir violencia “en algunas ocasiones”, mientras que casi el 5% afirmó recibir violencia en general²⁷. Estas

²² Esta proporción aumentó apenas un 1,5% respecto de la elección anterior, cuando la representación de mujeres electas para el período 2015-2019 fue de 19,4%.

²³ Datos extraídos de ONU MUJERES (2021): El lugar de las mujeres uruguayas en los cargos de decisión.

²⁴ El período de gobierno que registró mayor cantidad de ministras fue 2015-2019, donde sólo 5 Ministras de 14 carteras eran mujeres.

²⁵ En el caso de las Direcciones Generales, de los 14 Ministerios sólo 3 ocupan dicho cargo, mientras que 2 mujeres son Subsecretarias.

²⁶ La ley define la violencia política como “Todo acto de presión, persecución, hostigamiento o cualquier tipo de agresión a una mujer o a su familia, en su condición de candidata, electa o en ejercicio de la representación política, para impedir o restringir el libre ejercicio de su cargo o inducirla a tomar decisiones en contra de su voluntad.”

²⁷ ONU Mujeres (2022). Cuantificación y análisis de la violencia contra las mujeres políticas en redes sociales | Uruguay. Disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/03/cuantificacion-y-analisis-de-la-violencia-contra-las-mujeres-politicas-en-redes-sociales-uruguay>

legisladoras reciben en las redes sociales mensajes violentos que aluden a su condición de mujer y al cuestionamiento de sus capacidades para ocupar el cargo²⁸.

47. Pese a esta realidad, el Estado no ha desarrollado estrategias claras para prevenir, atender y erradicar la violencia de género en los espacios políticos.
48. Es grave la impunidad de autoridades políticas frente a delitos de violencia basada en género. Permanecen en sus cargos jerarcas y representantes electos de quienes se conocen situaciones de violencia de género (en particular violencia doméstica y/o sexual) denunciadas públicamente, muchas de ellas con procesos penales abiertos o finalizados. En este sentido, es preocupante la falta de mecanismos administrativos internos que sancionen las distintas prácticas de Violencia Basada en Género, aún cuando éstas no constituyan figuras penales.
49. No se identifica desde las autoridades mensajes claros de condena o repudio. Tampoco existen espacios de educación, sensibilización y capacitación a legisladores, autoridades políticas y/o jerarcas sobre las violencias basadas en género y en particular la violencia política; así como tampoco espacios institucionales de denuncia para mujeres víctimas de violencia política.
50. **La desigual participación de las mujeres en ámbitos de toma de decisión persiste también en el mercado laboral**, donde tanto en el ámbito público como privado, a medida que se asciende en los niveles jerárquicos disminuye la participación de la mujer en estos cargos²⁹. A modo de ejemplo y según recoge ONU Mujeres Uruguay, la participación de las mujeres como máxima autoridad de dirección en empresas privadas es de 11% (ONU Mujeres 2021).
51. Los espacios laborales también representan ámbitos inseguros para las mujeres, donde se reproducen las violencias de género. Los datos de la EVBGG señala en este sentido que el 17,9% de las mujeres ocupadas de 15 años y más, declara haber vivido alguna vez en su vida una situación de violencia basada en género en el ámbito laboral.

RECOMENDACIONES AL ESTADO URUGUAYO

²⁸ ONU Mujeres (2022). Cuantificación y análisis de la violencia contra las mujeres políticas en redes sociales

²⁹ El lugar de las mujeres uruguayas en la toma de decisión (ONU Mujeres, INMujeres, 2021)

52. *Desarrollar medidas efectivas para aumentar la participación de las mujeres en los ámbitos de representación y toma de decisiones, tanto público como privado en cumplimiento con la recomendación dada por este Comité a nuestro país, que insta a “continuar adoptando las medidas especiales de acción afirmativa que sean necesarias para seguir aumentando la participación de las mujeres en la vida pública en todos los niveles del Estado, así como su presencia en puestos directivos en el sector privado” (CCPR/C/URY/CO/5, párr. 10).*
53. *Generar espacios seguros de denuncia sobre situaciones de violencia política y violencia laboral en los distintos ámbitos institucionales*
54. *Los partidos políticos deben contar con acciones sistemáticas de formación en género, violencia de género y violencia sexual, así como procedimientos claros para sancionar y erradicar acciones de violencia de género y violencia sexual en sus representantes, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondan.*
55. *Desarrollar campañas de sensibilización*

VII: Eliminación de la trata de personas y de la esclavitud y la servidumbre(2, 3, 7,8,14,23, 24, 26)

56. Uruguay es un país de origen, tránsito y destino para la trata de personas, y en los últimos años se ha transformado básicamente en país de tránsito y destino³⁰.
57. Con respecto a la trata y con fines de explotación sexual, las principales víctimas son mujeres que sufren vulneraciones de derechos producto de las desigualdades de género.
58. El Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual comercial y no comercial de la Niñez y Adolescencia (CONAPEES) reporta cada 7 de Diciembre (Día Nacional contra la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes) la cantidad de situaciones atendidas, y queda en evidencia un aumento sostenido de las situaciones detectadas cada año. En el año 2013 se registraron 24 situaciones, mientras que en el 2020 fueron 410 las situaciones informadas. El estudio realizado en 2013 por la Universidad Católica del Uruguay, revela que entre 2011 y 2012 Uruguay poseía la mayor tasa de descarga de material pornográfico infantil online entre 10 países

³⁰ En la investigación Dueños de Personas, Personas con Dueños (El Paso, 2020) sobre trata de personas en Uruguay se identifican situaciones de explotación sexual en todo el territorio nacional, y concluyen que es un problema que afecta especialmente a niñas y adolescentes mujeres, pero también a varones, tanto niños como adolescentes. Existen rutas de trata sexual que operan en el país en forma continua desde hace más de treinta años. Se identifican redes locales, redes nacionales y redes de crimen organizado transnacional. En algunos casos, las redes de trata también manejan el negocio del narcotráfico, del tráfico de armas y la trata de adolescentes varones para el robo o el narcomenudeo. Estas redes suelen tener un funcionamiento jerárquico y operar como organizaciones criminales muy bien articuladas. Investigación disponible en: <https://www.autonomiascolectivascontralaviolenciadegenere.org.uy/acceso-a-la-investigacion-duenos-de-personas/>

latinoamericanos estudiados. En 2011, de cada 20.000 habitantes con acceso a internet en nuestro país, 2,35 descargan material pornográfico con utilización de niñas, niños o adolescentes, cantidad que aumentó a 2,8 en 2012.

59. **El problema de la trata de personas no ocupa un lugar relevante en la definición de política pública para prevenir, atender, reparar el daño y perseguir el delito.** La ley n°19.643 no se acompaña de políticas que hagan posible su real cumplimiento. El Plan Nacional de Acción para la Prevención y Combate a la Trata (2018-2020) no tuvo presupuesto asignado para su implementación. En la actualidad está en proceso de elaboración un nuevo Plan, pero no se conoce si hay voluntad de centrar el plan en las necesidades del problema, y si se destinará presupuesto. Además, queda pendiente la aprobación por parte del Poder Ejecutivo de una Guía de actuación interinstitucional.
60. Para personas mayores de 18 años se identifican avances en servicios psico sociales y legales para la atención de víctimas de trata sexual, y a partir de mayo de 2022 de trata laboral, pero la ausencia de albergues especializados y los magros esfuerzos para la prevención de la trata, la reparación de las víctimas y la persecución del delito y sanción de los responsables sigue siendo una omisión en el acceso a la justicia y la protección efectiva de las víctimas³¹.
61. Con respecto a la trata laboral los avances son incipientes. Se han identificado situaciones **de trata laboral de mujeres en el sector doméstico, y de trata laboral de varones en la construcción, sector agropecuario y en menor medida en la pesca.** La visibilidad del delito de trata es escaso, se lo identifica y resuelve como un conflicto laboral, por lo cual se diluyen las implicancias de un delito de lesa humanidad.
62. No hay servicios de atención psicosocial y legal para atención de varones víctimas de trata laboral; ni servicios de alojamiento para varones víctimas de trata. Tampoco existen alojamientos especializados para mujeres víctimas de trata sexual y laboral. Las víctimas que requieren alojamiento son derivadas a refugios para personas en situación de calle, o para mujeres en situación de otras manifestaciones de la violencia de género.
63. En adolescentes, se identifican situaciones de trata interna o de desapariciones temporales. Los esfuerzos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y otros organismos públicos para fortalecer la formación han mejorado la capacidad de identificar situaciones de trata interna, pero esta mejora no se acompaña de fortalecimiento de las respuestas de atención y protección. Solo hay un servicio especializado en el Departamento de Montevideo, proyecto Travesía que es un servicio oficial del INAU. Para los 18 departamentos restantes del país existen sólo dos equipos que desarrollan acciones de sensibilización, capacitación y orientación a equipos pero

³¹ <https://uy.usembassy.gov/es/informe-sobre-trata-de-personas-2021-segmento-de-uruguay/>

no hay respuestas especializadas en el interior del país para niños y niñas. Las autoridades actuales del INAU han anunciado la creación de un albergue especializado para víctimas niños y niñas pero aún no se ha concretado ni se conoce el alcance de la respuesta.

64. Desapariciones de mujeres y adolescentes

65. Datos oficiales, distintas investigaciones, estudios de prensa y registros de organizaciones sociales y activistas identifican desapariciones de mujeres en democracia³² que siguen sin resolverse. La desaparición de mujeres no es reconocida como un problema grave asociado a la violencia contra las mujeres, existiendo casos paradigmáticos donde había indicios claros de violencia de género y no se consideró como hipótesis inicial para la investigación, generando graves barreras para el acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad y el cumplimiento de la debida diligencia. Los datos aportados por el Ministerio del Interior ante la ley n°18.381 de acceso a la información pública enviada en 2021 (expediente del Ministerio del Interior N°: 2021-4-1-0003100) en relación a niñas y mujeres desaparecidas, muestra que una importante proporción del total de denuncias vigentes tienen más de 10 años de realizadas, es decir, son mujeres que llevan más de 10 años reportadas como ausentes, sin una respuesta sobre su paradero. Esto, sumado a la cantidad de muertes violentas de mujeres, evidencian la existencia de un problema grave de violencia basada en género que sigue sin ocupar un lugar relevante en la agenda política.

66. Adolescentes víctimas de trata desaparecen reiteradas veces por tiempos limitados y son explotadas sexualmente durante ese lapso.

67. Los centros de protección a niñas, niños y adolescentes deben fortalecer y especializar sus dispositivos de intervención, considerando la complejidad de las situaciones de explotación sexual y trata. Los datos de 2020 brindados por el Ministerio del Interior muestran que de las 1.245 adolescentes mujeres que fueron denunciadas como personas ausentes, 764 refieren a situaciones de adolescentes institucionalizadas para protección en el INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay). Esta cantidad es alta³³ e implica que adolescentes que salen de los centros de protección con salidas no

³² El Departamento de Registro y Búsqueda de Personas Ausentes de la División de Crimen Organizado de la Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado e Interpol del Ministerio del Interior informa que desde su creación en 2004 hasta el 11 de agosto de 2021 las personas ausentes ascendían a 25.217. Durante el año 2020 hubo 3.801 denuncias por ausencias, 1.854 referían a mujeres (un 48,8%), mientras que 1.947 eran sobre hombres (51,2%). De ellas, más de dos tercios tenían menos de 18 años cuando fueron reportadas y de las 1.245 adolescentes mujeres que fueron denunciadas como personas ausentes, 764 refieren a situaciones de adolescentes institucionalizadas para protección en el INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay). Entre los años 2004 y 2020 se registran un total de 194 ausencias, de las que casi 4 de cada 10 llevan más de 10 años sin resolución. Sobre las ausencias, la Fiscalía General de la Nación informó que no toda denuncia de desaparición implica necesariamente la comisión de un delito, y la Fiscalía intervendrá solamente si hay sospecha de la existencia de un hecho delictivo. Esto implica, como lo informa la propia FGN, que no tiene registros sobre denuncias de personas desaparecidas.

³³ Durante el año 2020 hubo 3.801 denuncias por ausencias, 1.854 referían a mujeres (un 48,8%), mientras que 1.947 eran sobre hombres (51,2%). De ellas, más de dos tercios tenían menos de 18 años cuando fueron reportadas y de las 1.245 adolescentes mujeres que fueron denunciadas como personas ausentes, 764 refieren a situaciones de adolescentes institucionalizadas para protección en el INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay).

acordadas son denunciados como ausentes al Ministerio del Interior, evidenciado un problema en que se adhieran a las propuesta de protección y una responsabilidad especial del Estado de buscar y encontrar a los y las adolescentes ausentes, en tanto toda son personas que deben ser protegidas especialmente.

Incumplimiento con garantías y procedimientos fundamentales de búsqueda, investigación y sanción ante desapariciones forzadas y feminicidios en contextos de trata y explotación.

68. Las desapariciones de mujeres en democracia, las desapariciones intermitentes de adolescentes y los femicidios sin aclarar representan un grave problema para el Estado Uruguayo, que incumple sus obligaciones al existir barreras en el acceso a la justicia, e incumplimiento con la prevención y debida diligencia en las investigaciones. La cantidad de situaciones denunciadas sin aclarar, la falta de recursos y la ausencia de formación con perspectiva de género en los operadores del sistema de justicia son parte del problema, vulneran los derechos de las víctimas y perpetúan la impunidad.
69. Las tres situaciones presentadas han sido estudiadas en profundidad, con un análisis de los expedientes judiciales, carpetas fiscales y entrevistas a abogadas de las familias. Forman parte de la Consultoría *Análisis de las barreras en el acceso a la justicia de las mujeres en casos de Feminicidios sin aclarar y desapariciones forzadas*³⁴, realizada en el marco del Proyecto Autonomías Colectivas contra la violencia de género. Los datos aportados por el Ministerio del Interior por ley 18381 de Acceso a la Información Pública, denuncias de colectivos organizados que atienden las familias víctimas y notas de prensa muestran la vigencia del problema.

70. Silvia Fregueiro Yacobazzo

Desaparecida en la ciudad de Punta del Este, departamento de Maldonado, el 21 de diciembre de 1994. En esa fecha contaba con 28 años y era madre de un niño de 12 años de edad. Hasta la fecha se desconoce su paradero o si se encuentra fallecida. El caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por su hijo y actualmente se encuentra en proceso.

Frente a la denuncia de desaparición efectuada por la persona para la cual se encontraba trabajando Silvia y por la propia madre dos días después, prácticamente no hubo respuesta por parte de las fuerzas de seguridad de Maldonado. La policía no la buscó en esos primeros días y meses. Esa ausencia de respuestas hizo que su madre presentara una tercera denuncia en febrero de 1995, esta vez en sede judicial y con firma letrada. Es recién con esta tercera denuncia que se forma un expediente judicial relativo a la desaparición de Silvia. La familia de Silvia pudo acceder a estas

³⁴ El Resumen Ejecutivo de dicha consultoría se encuentra en el siguiente link:
<https://www.autonomiascolectivascontralaviolenciadegenero.org.uy/presentacion/>

actuaciones recién en el año 2011 (17 años después) y al conocer su contenido se confirmó que la investigación llevada adelante incurrió en múltiples omisiones, negligencias e irregularidades.

71. Yanina Milagros Cuello Baladán

Adolescente de 16 años desaparecida en Pando, Departamento de Canelones, el 3 de diciembre de 2016. Hasta el momento no se sabe dónde está. Yanina Milagros no ha aparecido con vida, ni tampoco su cuerpo en caso de que no lo esté, y no existen indicios concretos que permitan determinar las causas y los responsables de su desaparición.

Entre el 6 y el 21 de diciembre de 2016 la policía realizó interrogatorios a varias personas, familiares, amigos y conocidos de la adolescente, así como ofició a distintas dependencias para recabar información. Desde el inicio, y a pesar de las evidencias que surgían de las primeras declaraciones testimoniales de la vinculación de Yanina Milagros con situaciones de explotación sexual, no se partió de la hipótesis de que se trataba de una desaparición no voluntaria motivada por violencia basada en género. Esta omisión fue de tal trascendencia que la confesión espontánea de haber incurrido en el delito de explotación sexual contra la adolescente por parte de tres hombres inicialmente indagados por su vinculación con ella, no llamó la atención ni de la policía ni del Juzgado y no tuvo consecuencias. Recién en noviembre de 2019, 3 años después de la desaparición, y luego de la insistencia reiterada de la Defensa de la familia de la víctima, se procesó a los 3 individuos que explotaban sexualmente a la adolescente.

72. Rocío Belén Duche Viana

La adolescente de 14 años apareció asesinada el día 6 de julio de 2018 en la ciudad de Treinta y Tres. Hasta la fecha, el femicidio de Rocío permanece impune.

Previo a su asesinato, INAU y equipos sociales en territorio habían denunciado ante el Juzgado de Familia que la adolescente presentaba indicadores de vulneración de derechos, que incluían la presunción de explotación sexual. Ante la denuncia, el Juzgado internó a Rocío en INAU bajo régimen de protección 24 horas y poco tiempo antes del asesinato el Juzgado había resuelto su retorno a la vivienda familiar con asistencia diurna a INAU. Sin embargo, de las actuaciones judiciales no surge que se haya dado cuenta a Fiscalía sobre la situación de explotación.

Luego del asesinato, de los interrogatorios realizados a su entorno surgen evidencias de que ella y otras adolescentes eran víctimas de explotación sexual, y que también eran utilizadas para el tráfico de drogas. Se tomó declaración a varias personas y a varias adolescentes menores de edad en la sede policial, lo cual infringe la legislación vigente en materia de niñas y niños, víctimas y testigos.

La mayor cantidad de actuaciones son de 2018 (realizadas en sede policial) y en los dos años siguientes no se registraron actuaciones ni avances. En 2021 sí se retoman diligencias investigativas, sin resultados visibles.

De la carpeta fiscal surgen varias declaraciones que señalan responsables concretos de la muerte y en especial, un contexto de explotación sexual y tráfico de drogas organizado con varias víctimas, sin que aparentemente se haya profundizado en esas líneas. Al tratarse de un hecho ocurrido en circunstancias de explotación sexual infantil, persiste el riesgo para otros adolescentes del entorno de Rocío y de esa comunidad.

La familia quiso participar en el proceso investigativo desde el inicio pero no han tenido espacios de atención y contención especializados, ni participación activa en la investigación como víctimas.

RECOMENDACIONES AL ESTADO URUGUAYO

73. *Dotar de presupuesto para dar efectivo Cumplimiento a la Ley de Prevención y Combate a la Trata de Personas, n°19643.*
74. *Crear un Plan de combate a la Trata de personas que esté centrado en la realidad del problema, con asignación de presupuesto para que las necesidades de las víctimas y los estandares de derechos humanos sean respetados.*
75. *Crear una política pública transversal de formación sistemática a operadores del sistema de justicia y otros sectores, en género, generaciones y violencia sexual coordinada e interinstitucional para eliminar estereotipos de género y omisiones por desponocimiento de las normas y las características del problema.*
76. *Fortalecer los servicios de atención psicosocial y legal a mujeres víctimas de trata que incluyan políticas de acción positiva para atender los factores de desigualdad de las que se aprovechan las redes de trata.*
77. *Crear alojamiento especializado para víctimas mujeres de trata.*
78. *Crear servicios y alojamiento para varones víctimas de trata laboral.*

79. *Fortalecer y crear servicios de atención psicosocial y legal a víctimas niñas, niños y adolescentes y alojamientos especializados para asegurar su protección y acceso a la justicia.*
80. *Fortalecer las Fiscalías Especializadas en Delitos Sexuales en todo el país para asegurar un acceso efectivo de las víctimas a la justicia y fortalecer la especialización de la investigación penal proactiva garantizando la protección de las víctimas.*
81. *Las políticas de prevención y combate a la trata debe incluir una política migratoria con perspectiva de derechos humanos y una política que aborde las causas estructurales que hacen a la población vulnerable de ser captadas en procesos de trata.*
82. *Investigar de forma exhaustiva las desapariciones de mujeres y las ausencias de niñas, niños y adolescentes, dando cumplimiento al deber de debida diligencia.*
83. *Cumplir con la recomendación dada al Estado uruguayo en 2013 por este Comité, relativo a “garantizar que se investiguen todas las denuncias de trata de personas, enjuiciar a los responsables y, en caso de ser declarados culpables, castigarlos con penas apropiadas” (CCPR/C/URY/CO/5, párr. 16 lit a)*

VIII. Derechos del Niño (2, 3, 8,9, 10,14,23,24,26)

84. El Estado Uruguayo sigue siendo omiso en el abordaje de la violencia (maltrato, abuso sexual, explotación sexual) tanto en acciones de prevención, atención y reparación del daño hacia niñas, niños y adolescentes. Se han promulgado leyes y hay proyectos de ley que vulneran los derechos de niñas y niños, o amenazan directamente su seguridad.

Aspectos normativos. Avances y amenazas de regresividad graves

85. Las normas destacadas en el apartado normativo de este documento han constituido avances importantes en la garantía y consagración de derechos humanos de infancias y adolescencias víctimas de violencia. Sin embargo, en la práctica e implementación de la normativa aprobada, estos derechos distan de ser respetados y garantizados. **La falta de formación en género, derechos de infancia y comprensión de la violencia sexual**, además de la falta de recursos que los organismos del Sistema de Justicia han reclamado en varias oportunidades, genera innumerables problemas en la respuesta institucional, que impacta en la calidad y celeridad que exige la prevención de la violencia y la protección de los derechos de las infancias y adolescencias en situaciones de riesgo.

86. Por otra parte, existen **proyectos de ley claramente regresivos**. Los proyectos de Ley Tenencia Compartida y Corresponsabilidad en la Crianza³⁵ significan una amenaza concreta a la vida y la protección de niñas y niños que sufren situaciones de violencia. Ambos se están debatiendo en el Poder Legislativo. Estos proyectos imponen para niñas y niños las visitas con los denunciados por violencia hasta que hayan sentencias judiciales de algún tipo, violando el principio de precaución general que debe regir en toda actuación en caso de denuncias por violencia contra ellas y ellos. En relación a la tenencia compartida y la corresponsabilidad, la legislación nacional vigente ya prevé la corresponsabilidad en la crianza como principio y derecho fundamental de niños y niñas, así como la posibilidad de la tenencia compartida o guarda material compartida, siempre que sea una opción viable y que garantice el interés superior del niño. Ningún organismo ha identificado necesidad de mejora normativa en este sentido, pero sí la necesidad de **mejorar el presupuesto** para que los tiempos judiciales sean más ágiles, ya que hay demoras importantes. Estos proyectos de ley imponen la tenencia compartida obligatoria *a priori* en todos los casos de separación, desconociendo al niño o niña como sujeto de derecho, donde se debe evaluar si es viable y si es la mejor opción para esa niña o niño en particular.
87. Los legisladores y colectivos que impulsan estos proyectos³⁶ parten de la premisa de que existen denuncias falsas de abuso sexual, y que los padres denunciados no tienen las garantías o se ven afectados por la restricción de visitas. Estos argumentos no presentan evidencia, y esta iniciativa además de poner en riesgo la vida y la integridad psíquica de de niños y niñas, desconoce la existencia de la violencia contra niñas y niños, y la propia dinámica del abuso sexual, donde los abusadores niegan los hechos delictivos y los niños silencian por miedo. Imponer visitas aunque sea vigiladas en casos de denuncia por abuso sexual es una manera de seguir silenciando a niñas y niños, sin ninguna garantía de protección. La evidencia muestra que las situaciones se siguen detectando en fase crónica, que hay situaciones de daños irreversibles como los embarazos forzados o el homicidio de niños, por lo cual se necesita avanzar en brindar más garantías para las infancias, no limitarlas. Estos proyectos de ley han recibido la crítica de organizaciones sociales³⁷ con experiencia en la defensa de derechos humanos, de la academia, de colectivos de profesionales organizados, de UNICEF Uruguay, de la Asociación de Defensores de Oficios del Uruguay, de la Asociación de Magistrados del Uruguay, de la Facultad de Psicología, de la Catedra de Derecho de Familia de la Udelar. Estos organismos han publicado documentos o ido al Senado a brindar su opinión experta³⁸.

³⁵ El proyecto que parte del Poder Ejecutivo se encuentra disponible en: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/128297/ficha_completa

³⁶ Los colectivos que apoyan esta propuesta los integran personas denunciadas por violencia, y citan el falso síndrome de alienación parental. En tanto, los legisladores que lo apoyan no han presentado información sobre la situación de violencia contra niños y niñas que justifiquen esta modificación, ni han propuesto para mejorar la respuesta y celeridad en casos de sospecha, aspecto de grave impacto en niñas y niños víctimas.

³⁷ Como ANONG, el Comité de Derechos del Niño de Uruguay, Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica, Red Pro Cuidados, CLADEM URuguay e Intersocial Feminista. Ver <https://www.anong.org.uy/una-ley-innecesaria-que-dana-la-infancia/>

³⁸ Documentos disponibles en: <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/una-ley-innecesaria-que-dana-la-infancia/>

Violencias en las infancias y adolescencias

88. Las leyes n°19.580 y la ley n°19.743 plantean con claridad que las niñas, niños y adolescentes son víctimas directa de la violencia de género que viven sus madres. Estas normas disponen con claridad la obligación de evaluar y aplicar alguna medida de protección para niñas y niños en tanto víctimas directas. Sin embargo, en la realidad no siempre se dispone de medidas de protección, y falta formación para comprender el daño y el riesgo para niñas y niños.
89. Niñas, niños y adolescentes expuestos a la violencia de género que viven sus madres están en riesgo en la actualidad. Existen graves fallas en la formación y en las medidas de protección y prevención de homicidios de niños y niñas en el marco de situaciones de violencia de género. En 2020 una niña y un niño fueron asesinados por su padre, el día del cumpleaños de la madre de ellos y había antecedentes de violencia de género contra la madre pero vistas abiertas³⁹. Se desconoce si hay investigación de responsabilidad del Estado ante esta falla grave en la prevención. Se conocen otras situaciones de homicidios de niños donde había violencia de género contra sus madres⁴⁰.
90. La Segunda Encuesta de Prevalencia identificó que el 28% de los actos violentos de parejas o exparejas sobre las mujeres ocurrieron con la presencia de niñas y niños, quienes son víctimas también de estas violencias de género.
91. Uruguay continúa presentando carencias importantes en su sistema de información y publicación de datos sobre la situación de las infancias y adolescencias, incumpliendo con la Observación y recomendación n°15 que en 2015 el CRC realizaba a nuestro país⁴¹. Si bien existen espacios institucionales que registran situaciones diversas de las niñas, niños y adolescentes⁴², no existe un sistema integrado de monitoreo y registro sobre la situación de las infancias y adolescencias, con estudios de prevalencia sobre violencias y abusos. Por lo cual, no se conoce con exactitud la magnitud y el alcance de las violencias de género y generacionales hacia niñas, niños y adolescentes en el territorio uruguayo.
92. La pandemia implicó el aislamiento y encierro en núcleos familiares, aumentando el riesgo de las infancias y adolescencias de ser víctimas de algún tipo de violencia. Además, la pobreza infantil representa un profundo y estructural problema en Uruguay, ya que ante la sustancial caída de los indicadores de pobreza entre los años 2013 y 2018, la pobreza infantil continuó representando el doble de la pobreza en adultos mayores

³⁹ Ver: <https://www.elobservador.com.uy/nota/hombre-mato-a-sus-dos-hijos-y-se-suicido-en-un-camino-vecinal-en-rocha-202061121842>.

⁴⁰ Ver noticias: <https://www.20once.com.uy/2016/06/01/horror/>, <https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Detenido-el-hombre-que-asesino-a-su-hijo-en-Mercedes-uc305719>

⁴¹ En esta Observación plantea el CRC su preocupación ante la existencia de importantes incoherencias y lagunas de información, instando al Estado uruguayo “a que establezca con prontitud un sistema integral de reunión de datos. Los datos deben abarcar todos los ámbitos de la Convención y estar desglosados por edad, sexo, discapacidad, ubicación geográfica, origen étnico y condiciones socioeconómicas, a fin de facilitar el análisis de la situación de todos los niños, en particular de los que se encuentran en situación de vulnerabilidad.” (CRC/C/URY/3/párrafos 15 y 16)

⁴² INAU (SIPIAV), ANEP, MEC, MIDES, INE, ETC

de 15 años de edad⁴³. En los últimos años se observa un aumento de la pobreza a nivel nacional, alcanzando la pobreza infantil hacia el año 2021 el 19%⁴⁴, implicando que casi 2 de cada 10 niñas, niños y adolescentes vivan por debajo de la línea de pobreza.

93. En este sentido, el Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia (SIPIAV) registra para el año 2021 un total de 7.035 situaciones detectadas de violencia (maltrato, abuso sexual y explotación sexual) hacia niñas, niños y adolescentes en Uruguay⁴⁵, lo que representa un importante aumento de detecciones, ya que en el año 2020 se registraron 4.911. A su vez, un alto porcentaje de las situaciones se detectan en fase recurrente o crónica (un 74% de las registradas en 2021), en especial las de violencia sexual.
94. El SIPIAV no cuenta con recursos suficientes para atender las situaciones, por lo que existen largas listas de espera para acudir a servicios de reparación del daño o de tratamiento en salud mental en aquellos lugares donde existen. La falta de recursos, la demora en la respuesta, la respuesta deficiente y las listas de espera ponen en riesgo la vida de niñas y niños.
95. Los servicios de atención a situaciones de violencia hacia niñas, niños y adolescentes distan de cumplir con criterios de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, adecuación, consentimiento informado y confidencialidad. 9 de 19 departamentos cuentan con equipos de atención psicosocial y legal a niños y niñas víctimas de violencia y la mayoría de estos servicios tienen largas listas de espera.
96. En el ámbito de la justicia y los delitos sexuales, la Fiscalía General de la Nación cuenta con Unidad de Víctimas que brinda acompañamiento para fortalecer el acceso a la justicia y ha creado Fiscalías Especializada en Violencia Doméstica, de Género y Delitos Sexuales pero sólo en Montevideo. Mientras, en el resto del país son las Sede de Fiscalía las que asumen todas las investigaciones de delitos, con muy poca capacidad de priorizar la investigación penal de la violencia contra niñas y niños teniendo un impacto de alto riesgo sobre la protección, en especial cuando se trata de abuso sexual y explotación sexual. Estas demoras pueden implicar riesgo de vida para las víctimas, como representa especialmente el caso de Rocío Duche mencionado en la sección Relativa a Trata y explotación.
97. Existen grandes deficiencias en la formación de los distintos sectores institucionales al momento de identificar y responder frente a situaciones de violencia a las infancias y adolescencias, son preocupantes las carencias en la formación con perspectiva de género e infancia de los operadores del sistema de justicia (policía, fiscales, jueces, defensores), obstaculiza el acceso a la justicia de niñas y niños, y los revictimiza.

⁴³ En 2019, Uruguay presentaba una cifra general de pobreza de 6,3%, mientras que la pobreza en las niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de edad era de 16,2%. Datos extraídos de ODNAU/CDNU, disponibles en: <https://www.cdnuruguay.org.uy/noticias/pobreza-por-ingresos-monetarios-personas/>

⁴⁴ Datos del Instituto Nacional de Estadística a partir de la Encuesta Continua de Hogares, disponible en: https://www3.ine.gub.uy/boletin/informe_pobreza_2021.html#An%C3%A1lisis_de_personas

⁴⁵ Informe de Gestión de SIPIAV 2021. Disponible en: <https://www.inau.gub.uy/sipiav/informes-de-gestion-sipiav>

Embarazo Forzado en niñas

98. El embarazo en niñas es un indicador claro de violencia sexual. Las fallas en la prevención de la violencia sexual en niñas genera daños importantes como los embarazos forzados⁴⁶. Las debilidades en la formación del sector salud y otros sectores para comprender que los embarazos forzados son producto de situaciones de violencia sexual derivan en acciones de presión a las niñas hacia maternidades forzadas, poniendo en riesgo su salud física, emocional y relacional.
99. En relación a los datos, debe aclararse que los registros publicados a nivel oficial pertenecen a la División de Estadísticas Vitales del MSP, que sistematiza los nacimientos de madres según la franja etaria, por lo que no existen registros oficiales y públicos relativos a embarazos de niñas menores de 15 años. Datos recogidos por el ODNAU y Amnistía Internacional sobre información publicada por esta División del MSP marcan un sostenido descenso de los embarazos de niñas menores de 15 años de edad, y de adolescentes entre 15 y 19 años de edad entre los años 2013 y 2018⁴⁷. En 2019 se observa un aumento de los nacimientos de niñas menores de 15 años, alcanzando a 82 niñas. En 2020 en tanto, se observa una nueva caída en los nacimientos de madres niñas menores de 15 años de edad, siendo 60 los casos.
100. Si bien se valora como avance la creación de marcos normativos y lineamientos para un abordaje integral del problema desde una perspectiva de derechos humanos, no se ha traducido en acciones efectivas que garanticen el acceso a éstos derechos en todo el territorio⁴⁸. En este sentido, el documento de Diagnóstico nacional sobre violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes elaborado por ANONG y CDNU señala que “Mecanismos diseñados como la Estrategia intersectorial de prevención del embarazo no intencional de adolescentes, con protocolos diseñados (como el Mapa de ruta), no se han reflejado en una efectiva implementación de acciones de prevención y asistencia a adolescentes menores de 15 años en situación de embarazo” (2020: pág 15).
101. Se observan barreras efectivas para el acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), y a servicios públicos de salud de calidad. Los servicios de salud y servicios de atención a situaciones de abuso sexual tienen importantes carencias en el acceso y disponibilidad. La IVE legalizó el derecho a interrumpir un embarazo; pero implicó para situaciones de abuso sexual la reducción del tiempo de acceso legal a al aborto (a 14 semanas), profundizando la barrera de acceso a este derechos para niñas embarazadas.

⁴⁶ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11051.pdf>

⁴⁷ ANONG / CDNU (2021). “Diagnóstico nacional sobre violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes. URUGUAY”. Red de Coaliciones Sur.

⁴⁸ ANONG / CDNU (2021). “Diagnóstico nacional sobre violencias sexuales contra niñas, niños y adolescentes. URUGUAY”. Red de Coaliciones Sur.

102. Esto reviste gravedad en el caso de niñas menores de 15 años, donde según datos de ODNAU en base a registros de MSP-INE “entre 2015 y 2019, en el 65% de los nacimientos en niñas menores a 15 años la llegada a una primera consulta en un servicio de salud se registra luego de la 13.ª semana.” (2020: 25).

Parejas abusivas o matrimonios forzados

103. Preocupa la cantidad de adolescentes en especial mujeres viviendo en una modalidad de pareja con personas adultas con diferencias de edad significativas que configuran relaciones abusivas o parejas forzadas. No hay intervención del Estado clara para perseguir y sancionar los delitos consagrados en la ley n°19.580 o en la ley n°19.643, proteger a las adolescentes y sancionar a quienes desarrollan prácticas abusivas.

104. El Estado uruguayo sigue incumpliendo con la protección efectiva de adolescentes en matrimonios o parejas forzadas. Hay avances normativos para prevenir las relaciones abusivas o matrimonios forzados (ley 19580 y ley 19643), pero se requiere elevar la edad de matrimonio a 18 años, priorizar la investigación de delitos sexuales contra adolescentes y crear políticas públicas de prevención y protección efectiva a adolescentes que no tienen garantizado el cuidado en entorno familiar y terminan sometidas a situaciones de violencia de género y sexual ante la falta de políticas públicas efectivas para su protección y por la impunidad. La ley 19.075 (2013) eleva la edad mínima de matrimonio a los 18, pero habilita el matrimonio a partir de los 16 años.

RECOMENDACIONES AL ESTADO URUGUAYO

Violencias en las infancias y adolescencias

105. *Desarrollar políticas y programas efectivos de prevención y protección ante el maltrato y abuso sexual en las infancias y adolescencias*
106. *Destinar presupuesto específico para atender la pobreza en las infancias y adolescencias, en particular la primera infancia.*
107. *Prevenir nuevas situaciones de violencia, atendiendo las situaciones detectadas sin demoras de ningún tipo, para asegurar la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas. Para ello se debe disponer de recursos económicos, fortalecer y crear unidades en la salud, educación, sistema de justicia y crear servicios psico sociales y legales para acompañar y garantizar el acceso a la justicia, protección y reparación del daño⁴⁹.*

⁴⁹<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/12/essential-services-package-for-women-and-girls-subject-to-violence>,
https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2019/09/La-Infancia-como-prioridad_ANONG-CDNU.pdf

108. *Asegurar servicios de atención a violencias para todas sus manifestaciones en todos los departamentos del país.*
109. *Crear una defensoría especializada para niños y niñas.*
110. *Fortalecer el sistema de justicia para el efectivo cumplimiento de la ley 19580 y 19747 y asegurar que todo niño expuesto a violencia de género hacia sus madres o cuidadoras sea protegido y su situación sea evaluada bajo la estricta responsabilidad del Estado de prevenir y proteger la vida y la integridad sexual y emocional de niños y niñas.*
111. *Respetar los principios de progresividad y no regresividad en derechos humanos, promulgando leyes que aseguren avanzar en el respeto de los principios de derechos humanos.*

Embarazos forzados

112. *Formación en sistema de salud en violencia sexual contra niñas, para prevenir embarazos forzados y maternidades forzadas en niñas.*
113. *Disponer de recursos para implementar el Mapa de ruta de prevención del embarazo no intencional y asegurar intervenciones institucionales garantes de los derechos de las niñas.*

Parejas forzadas

114. *Informar la cantidad de denuncias, investigaciones penales, formalizaciones y sanciones por 'Unión matrimonial o concubinaria forzada o servil', Art 48 ley 19643 que agrega Art 280 ter Código Penal.*
115. *Fortalecer y crear servicios psicosociales y apoyos para la autonomía para adolescentes que están sometidas a situaciones de violencia y requieren políticas públicas para su protección.*
116. *Dar cumplimiento a la Observación realizada por este Comité en 2013, y elevar la edad de matrimonio a 18 años.*