

# Planificación \_OPP

*Dirección de Planificación*

---

Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su  
impacto en el desarrollo

## Violencias de Género

Consultoras: Natalia Magnone, Gabriela Pacci y Carla Calce  
Gráficos y tablas: Victoria Prieto

Año 2016



**PRESIDENCIA**  
OFICINA DE PLANEAMIENTO  
Y PRESUPUESTO

# Diagnóstico Violencias de Género<sup>†</sup>

## Resumen Ejecutivo

En el marco de un estudio prospectivo de construcción colectiva de escenarios estratégicos en áreas claves para el desarrollo nacional, y específicamente dentro del diagnóstico sobre las dimensiones centrales que imperan en los sistemas de relaciones de género en el Uruguay actual, presentamos el siguiente informe que refiere a distintas formas de violencias de género.

Las violencias de género que tuvimos en cuenta son: la violencia doméstica (en particular la que afecta a las mujeres en el marco de relaciones de parejas o ex parejas); el acoso sexual laboral y educativo; el abuso y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; la trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral; la violencia sexual en la vía pública (en donde incluimos la violencia contra personas trans); y la violencia obstétrica.

El informe está dividido en seis partes. En la introducción se presenta la metodología; luego presentamos un marco conceptual sobre cada una de las violencias trabajadas; en la tercer parte realizamos un análisis retrospectivo y de situación actual; luego exponemos las principales tendencias y sus factores explicativos; en la quinta parte planteamos los factores de cambio y sus implicancias; para terminar con un análisis de actores influyentes en la agenda temática abordada.

## Introducción

El presente documento se enmarca en un trabajo de ejercicio de anticipación prospectiva de una de las dimensiones explicativas de la condición de las mujeres en Uruguay: las violencias de género. Se explicitarán distintas manifestaciones de las violencias que aparecen marcando tendencias, tanto como factor de inercia o como factor de cambio (hechos portadores de futuro).

Las violencias de género que tuvimos en cuenta en este diagnóstico son: la violencia doméstica (en particular la que afecta a las mujeres en el marco de relaciones de parejas o ex parejas); el acoso sexual laboral y educativo; el abuso y explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; la trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral; la violencia sexual en la vía pública (en donde incluimos la violencia contra personas trans); y la violencia obstétrica.

Metodológicamente incluimos manifestaciones de violencia de género construidas a partir de indicadores cuantitativos y cualitativos. En cuanto a las fuentes de información realizamos una selección estratégica de: documentos bibliográficos; diagnósticos nacionales y regionales; protocolos y planes de acción

<sup>†</sup> Los textos incluidos en este documento no reflejan necesariamente las opiniones de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Se autorizan las reproducciones y traducciones siempre que se cite la fuente.

institucionales; instrumentos normativos; investigaciones; encuestas de prevalencia; y datos estadísticos. Realizamos pedidos de informes a varias instancias del ejecutivo como: la División de Género del Ministerio del Interior, el Inmujeres, la Comisión Asesora de la Udelar en Acoso Sexual, la Inspección General del Trabajo, Violencia de Género del MSP. Así como realizamos consultas y/o entrevistamos a especialistas temáticos como: Andrea Tuana, Valeria España, Rosana Medina, Amnistía Internacional. A su vez, en el marco de la estrategia de OPP se realizó un taller con expertas invitadas referentes del Poder Judicial, Ministerio del Interior, INMujeres-MIDES, Sociedad Civil Organizada e INDDHH (junio, 2016). En el mismo se discutió sobre un documento borrador y se rectificaron, ratificaron, ampliaron y redujeron contenidos a efectos de su enriquecimiento.

Cabe mencionar que en términos de la medición de violencia hacia las mujeres la CEPAL (2015:33) plantea que existen dos tipos de instrumentos: los registros administrativos de oficinas estatales de salud, policía, justicia, etc., que hacen posible obtener información sobre los hechos registrados e ingresados a los sistemas de información; y las encuestas que permiten medir la incidencia y la prevalencia de violencia. Ambos instrumentos deben ser utilizados de forma complementaria para lograr una aproximación a la captación de las dimensiones, las características y las formas que adquiere la violencia.

Lo anterior tiene sus propios desafíos metodológicos y analíticos considerando que los registros administrativos como las encuestas tienen fortalezas y debilidades, y no están midiendo necesariamente el mismo fenómeno. Heurísticamente podríamos imaginar un triángulo en donde en el vértice superior se encuentran las situaciones que fueron judicializadas y tienen condenas y sentencias; un eslabón por debajo estarían las causas que fueron ingresadas a los sistemas institucionales pero que no llegaron a ser sentenciadas; y en la base del triángulo se encontrarían los datos de las encuestas que representan “una foto” de la sociedad y sus violencias de género en un momento dado. En la parte superior del triángulo están las situaciones en donde las mujeres lograron trascender la negación y el miedo, haciendo pública su experiencia y pidiendo al Estado que las proteja. Pero por otro lado no todo lo que las encuestas miden son necesariamente causas que ameriten judicialización.

En el Uruguay contamos con dos encuestas de prevalencia para el 2013, una que releva distintas violencias de género hacia las mujeres y otra, aplicada en instancias de salud, que mide la violencia hacia las mujeres en las parejas. Por tanto para ese año contamos con la doble entrada de datos, los medidos por los

registros administrativos y esta “foto de la realidad”.<sup>1</sup>

Una de las críticas a la perspectiva de este informe -surgida de la reunión con expertas- refería al énfasis en “lo denunciado”, “lo judicializado” y cierta ausencia de lo cultural, de lo educativo y de la prevención de violencia. A este respecto entendemos que la violencia de género se reduce en la medida que –además de que operen bien los sistemas de protección y sanción a las situaciones ya establecidas- se logre transformar las bases que producen la violencia de género. Esto implica prevención en los sistemas educativos, involucramiento de los medios masivos de comunicación, transformación de las pautas de crianza que socializan cotidianamente en feminidades y masculinidades hegemónicas, introducción del tema en la perspectiva del desarrollo del país, compromiso regional entre países, entre otras instancias. Lo que nos toca mostrar –en esta oportunidad- es un diagnóstico del estado de situación de las principales violencias de género, y por tal, tratamos de tomar todos los datos –cuanti y cuali- que pueden medirla y caracterizarla.

Por último queremos explicitar una dificultad al trabajar con este tema. Como se verá en lo que sigue, casi todos los indicadores que dan cuenta de las formas de violencia de género tienden a aumentar en el tiempo. Esto significa: ¿la violencia está creciendo? ó ¿la sociedad y sus instituciones han desarrollado nuevas sensibilidades y formas de detectar violencias que antes permanecían naturalizadas?

Más allá de las posibles respuestas a estas preguntas queremos señalar la complejidad del tema, dado que su medición está relacionada con la posibilidad de percibirla y no sólo con la violencia como fenómeno en sí.

“... la definición de violencia es relativa a su contexto socio-histórico. Esto quiere decir que su carácter no depende de un contenido específico a priori. (...) no rechazamos algo porque es violento sino que es violento porque lo rechazamos (colectivamente). De modo que su realidad no es física sino paradójicamente simbólica, depende del sistema de clasificaciones morales vigentes en un tiempo y lugar dados. Pero esto implica entonces que esta definición se produce en el marco de disputas que son propiamente políticas.” (Tonkonoff, 2014: 21)

---

<sup>1</sup>Una es la “Encuesta de prevalencia de violencia doméstica en servicios de salud” realizada por la Unidad de Sociología de la salud del Departamento de medicina preventiva y social de la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, abril 2013. La otra es la Encuesta Nacional de Prevalencia sobre violencia basada en género y generaciones. En el marco del Proyecto “Uruguay unido para poner fin a la violencia hacia las mujeres, niñas y adolescentes”, CNCLCVD y SIPIAV, noviembre 2013.

## Conceptos y definiciones generales

### Las violencias de género

Existe una amplia genealogía de términos y marcos conceptuales para dar cuenta de las múltiples violencias que sufren las personas en el marco de sociedades jerarquizadas y organizadas en torno a relaciones de poder de género e interseccionadas por clase, generaciones, etnia-raza, discapacidades y segregación territorial.

En particular, el fenómeno de la violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico en Uruguay tuvo una progresiva visualización en la agenda pública a partir de la década del 80 a través del trabajo de las organizaciones de mujeres, y las conferencias mundiales de Derechos Humanos. El marco normativo establecido inicialmente por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, 1979) y la Convención Interamericana sobre la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará, 1994), brindó además un marco conceptual e interpretativo:

La Convención define la violencia contra la mujer como:

“cualquier acto o conducta, basada en el género, que cause la muerte o daño físico, sexual o psicológico o sufrimiento a las mujeres, ya sea en la esfera pública o privada”, y se afirma en su Preámbulo que “la violencia contra las mujeres constituye una violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales, y limita total o parcialmente el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”. (Belém do Pará, 1994)

De esta manera, la Convención de Belém do Pará incorpora un derecho nuevo para las mujeres americanas en su artículo 3 “derecho a vivir libres de violencia”, que define como: «...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.» a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual; b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, sí como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.» (Belém do Pará, 1994)

La Convención supuso un gran avance, normativo y conceptual ya que a través de ella se reconoció de manera absoluta el problema que representaba la violencia

contra las mujeres, su base en las relaciones de género y que sus manifestaciones son múltiples. Al mismo tiempo que explícitamente se incorporaron las obligaciones de los Estados para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Pero desde la Convención hasta ahora la conceptualización sobre la violencia hacia las mujeres ha ido profundizándose incorporándose como categoría de análisis violencia basada en género. Para este informe tomamos una definición abarcativa, de Ward (2002) quien entiende como violencia de género: “cualquier daño a otra persona perpetrado contra su voluntad, que tiene un impacto negativo sobre su salud física o psicológica, sobre su desarrollo y sobre su identidad, y que es el resultado de las desigualdades genéricas de poder, que explotan la distinción entre hombres y mujeres, (...) Aunque no se dirige exclusivamente contra las mujeres y las niñas, la violencia de género las afecta principalmente a ellas en todas las culturas. La violencia puede ser física, sexual, psicológica, económica o sociocultural. Los perpetradores pueden ser miembros de la familia, miembros de la comunidad, y aquellos que actúan en nombre de instituciones culturales, religiosas o de estado.” (Ward (2002) en: Castro, 2012:27)

Los fenómenos que abordaremos en esta parte del informe dan cuenta de la cristalización radicalizada de relaciones de poder de género que nutren todos los ámbitos sociales. Todas las brechas de género relevadas en las diferentes partes del diagnóstico son el caldo de cultivo para la reproducción de las distintas dimensiones de violencia de género que vamos a desarrollar. Clase, género y pertenencia étnico-racial se articulan para sostener situaciones de desigualdad. Al respecto el Plan de Acción 2016-2019 reconoce que “la discriminación por raza o etnia, se manifiesta especialmente en Uruguay hacia las personas afrodescendientes, ésta coloca a quienes integran los colectivos afro en posiciones de exclusión o restricción de derechos que se transforman en disminución de oportunidades. En el caso de la violencia basada en género, las mujeres afro, sufren la doble vulneración de derechos, por mujeres y por afrodescendientes”.

Por su parte “Al analizar la VBG según ascendencia étnico racial, es posible constatar que en Uruguay las mujeres afrodescendientes han vivido situaciones de violencia en mayor proporción que las mujeres no afro. El 78,5% de las primeras declaran haber vivido al menos un tipo de violencia de género en los ámbitos relevados, en comparación al 67,2% de las mujeres no afro. Esta diferencia de 11 puntos porcentuales sugiere que la interseccionalidad entre las desigualdades de género y étnico raciales podrían incidir en una mayor prevalencia de violencia basada en género”. (Plan de Acción 2016-2019: 21)

Desde organizaciones internacionales, como la Cepal, se recomienda utilizar definiciones de violencia de género que vengan de leyes integrales. En nuestro país se está discutiendo en el parlamento un proyecto de *Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de Violencia basada en Género* en donde se contemplan múltiples fenómenos y ámbitos en donde se produce esta violencia.



Cada vez que nos fue posible tuvimos en cuenta lo que el Proyecto de Ley plantea. Sin embargo, hay formas de violencia que no pudieron ser abordadas.

En lo que sigue planteamos una pequeña conceptualización para cada forma de violencia de género trabajada.

### ***VIOLENCIAS EN LAS RELACIONES DE PAREJA Y EXPAREJA***

En este informe se resolvió tratar las violencias que sufren las mujeres en las relaciones de pareja y expareja (en adelante (ex)pareja) y no la violencia doméstica o familiar en la que se vinculan otros protagonistas como ser niños/as, adolescentes, adultos mayores, familiares, entre otros. Dicha decisión responde a una delimitación analítica y metodológica ya que las violencias que se expresan en otros colectivos que no son mujeres, requieren de otras categorías de análisis y conceptualización específica que supera a la perspectiva de género.

Si bien delimitamos el objeto de forma tal que contiene sólo a la violencia contra las mujeres en el marco de parejas o exparejas, este fenómeno se ha hecho público en el marco de definiciones de “violencia intrafamiliar” o “violencia doméstica”. Nuestro marco legal refiere a la última en los siguientes términos:

“toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una persona, causada por otra con la cual tenga o haya tenido una relación de noviazgo o con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva basada en la cohabitación y originada por parentesco, por matrimonio o por unión de hecho”.(Ley N°17514: 2002;1)

El conocimiento acumulado (desde el ámbito académico, social y operativo de las políticas públicas) permite afirmar que se trata de una cadena de hechos y circunstancias progresivas, constantes y prolongadas en el tiempo que se expresan como agresiones ejercidas por quien detenta el poder, con el fin de mantener el dominio, control y sometimiento de su agredida o subordinada.

Se puede afirmar que la ciudadanía formal se ha ampliado. Pero también se puede reconocer que la ciudadanía encarnada en las circunstancias de la vida cotidiana y en los procesos de socialización, continúan operando ciertos privilegios y jerarquías que se imprimen como “naturales”. La aceptación de estas jerarquías subyace en todo el sistema social y opera en el sistema sexo-género como legitimador de desigualdades ya que imprime a la naturaleza de cada ser y de su relación con el otro, la existencia de diferencias con jerarquías disímiles.

“Esas jerarquías naturales están a la vista en los cuerpos, no se pueden ocultar, y lo que hacen es obtener una jerarquía a partir de una diferencia. La diferencia establece, porque así es leída, una jerarquía.(...) Interpretar la diferencia como una jerarquía, es realizar juntos dos procesos diferentes. Que todo lo diverso necesariamente tenga que tener un valor y que ese valor sea mejor o peor,

superior o inferior; que la diferencia sea transformada en jerarquía, es una interpretación ideológica de la diferencia.” (Maffía:2007;16)

La igualdad política desde el surgimiento de la modernidad a la actualidad naturaliza jerarquías y legitima desigualdades a nivel social, político y económico. El modelo hegemónico masculino y patriarcal está impreso en los principios de igualdad, justicia, libertad que atraviesan a todas las leyes, políticas y acciones estatales del mundo occidental. Bajo el “dominio” de dichos principios no será posible pensar en la generación de nuevas estructuras de valores inclusivos, integradores y diversos.

### **ACOSO SEXUAL**

Otra de las formas que adoptan las violencias de género es a través del acoso sexual. El mismo es definido en el artículo 2º de la Ley 18561 como “todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.” Afecta mayoritariamente a las mujeres y se produce, entre otros asuntos, porque nuestra cultura sostiene estereotipos sexistas que tratan a las mujeres como objetos sexuales plausibles de satisfacer los deseos de quienes tienen mayor poder que ellas en el marco de relaciones laborales o educativas.

Esto es posible dada la diferencia de poder entre los géneros, en particular dada la segregación vertical del mercado laboral<sup>2</sup>, así como la cosificación en tanto objeto sexual del cuerpo de las mujeres.

### **EXPLOTACIÓN SEXUAL COMERCIAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

La Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes (ESCNA) es una forma de violencia, una violación de los derechos humanos de la niñez y un crimen que se presenta a lo largo del mundo.

Si bien no se va a profundizar en una mirada intergeneracional, es ineludible resaltar que esta violencia se expresa en poblaciones de diferentes tramos etáreos por las desigualdades de poder y dominio que operan en el sistema sexo-género hegemónicos. Las desigualdades de género operan en niños y adolescentes profundizándose los mecanismos de dominación y explotación.

Podemos encontrar una clara definición de esta forma de violencia contra los niños, niñas y adolescentes: “La explotación sexual comercial de los niños es una violación fundamental de los derechos del niño. Ésta comprende el abuso sexual

---

<sup>2</sup>También existe acoso horizontal, entre compañeros/as del mismo nivel de jerarquía, habilitado por otro tipo de poderes que se generan en los espacios específicos de trabajo.



por adultos y la remuneración en metal o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud". (Congreso Mundial contra la Explotación Sexual, 1996)

No es posible considerar la posibilidad de consentimiento o responsabilidad por parte de las víctimas de la explotación sexual comercial. De manera que los niños, niñas y adolescentes sometidos a situaciones de explotación no se prostituyen sino que son prostituidos.

Los modelos de género dominantes, como plantean Salas Calvo y Compos Guadamuz (OIT/IPEC: 2004;28) determinan "patrones de socialización patriarcales y machistas [que] legitiman la demanda de 'servicios sexuales' como una práctica normal e, incluso, valorada socialmente (...)

Se identifica que persisten modelos hegemónicos de género y generaciones, donde las pautas de socialización se naturalizan, donde los varones adultos tienen el "derecho" (cuando no el "deber") de consumir los servicios o favores sexuales a demanda.

"La legitimidad y la legalidad del negocio del sexo hace circular mucho dinero, tiene carácter transnacional y se encuentra en proceso de rápida expansión. Invade la cotidianeidad de las personas, las familias, los hombres y mujeres, las niñas, los niños, las y los adolescentes; ingresa transformado en esparcimiento, diversión desde diversas manifestaciones culturales, canciones y publicidades".. (CONAPEES, 2014)

### ***TRATA DE MUJERES CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL Y LABORAL***

La trata es un delito que implica el traslado de personas dentro de los países o a nivel internacional para ser explotadas en el comercio sexual y en la servidumbre doméstica, entre otras formas. La Convención de Palermo (Italia, 2000) la define como una de las formas modernas de esclavitud. Tiene como víctimas principales mujeres, niños, niñas y adolescentes pobres y trabajadores migrantes. (Institución Nacional de Derechos Humanos, 2012:3)

Se pueden plantear 5 factores que favorecen la trata de personas: a) la existencia de demanda de servicios; b) factores culturales vinculados a la estructura jerárquica de género y generaciones; c) factores socio-económicos; d) políticas migratorias restrictivas<sup>3</sup>; e) debilidades de las respuestas estatales tanto en países de origen, como tránsito y destino. En términos de región la inequidad de género, la violencia doméstica, el abuso sexual intrafamiliar y la pobreza, el impacto social

---

3 Las fuertes barreras para el ingreso de migrantes promueve formas irregulares de inmigración.

de los modelos de desarrollo, pasos de frontera no controlados y la falta de documentación de identificación civil son las principales dimensiones de vulnerabilidad detectados. (González, Tuana: 2012;31)

Es un fenómeno que trasciende los límites nacionales pues por definición involucra los flujos de personas y de capitales entre países (aunque también existe la trata interna dentro de cada país). Las redes operan con distintas dinámicas, existen las más complejas que están muy vinculados al crimen organizado y al narcotráfico; así como redes menos sofisticadas que son básicamente familiares. La captación mediante engaño es la principal forma de reclutamiento a nivel de la región (engaño en el tipo de trabajo a desarrollar en el país de destino, o engaño en las condiciones del trabajo a desarrollar). (González, Tuana, 2012: 75-76)

Es de orden señalar que los datos tanto a nivel mundial, como regional y nacional son poco precisos. De todos modos la trata de personas se considera la tercera actividad ilegal que más beneficios económicos produce, después del narcotráfico y el tráfico de armas. El Informe 2007 del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre Trata de Seres Humanos, señala que aproximadamente el 80% de las víctimas de trata internacional son mujeres y niñas y más del 50% son personas de menos de 18 años de edad. La gran mayoría de víctimas son explotadas en el comercio sexual. (González y Tuana 2009:135)

El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y comenzó a regir en el año 2003, y la define como: “La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.” (González y Tuana, 2009:136)

En Uruguay la Ley de Migraciones No. 18.250, del año 2008, introdujo en su capítulo XV, dos tipos de delitos penales: la trata de personas y el tráfico de migrantes, definiéndolos y fijando las penas previstas en los artículos 78 y 79 respectivamente.

## ***VIOLENCIA SEXUAL EN LA VÍA PÚBLICA***

En este documento se aborda la violencia sexual en los espacios públicos. Dentro de la misma ubicamos “el acoso callejero”, la “violación” y los “asesinatos a mujeres trans”.

Holly Kearl (en González y Vilella: 2013) define el acoso callejero como aquellas: “palabras y acciones no deseadas por desconocidos en lugares públicos que

están motivadas por el género e invaden el espacio físico y emocional de una persona de una manera irrespetuosa, rara, sorprendente, miedosa, o insultante”.

Micaela De Leonardo (en González y Vilella: 2013; 5), señala que “el acoso callejero se produce cuando uno o varios hombres desconocidos abordan a una o varias mujeres en el espacio público (...) Con sus miradas, palabras o gestos, el hombre afirma su derecho a desviar la atención de la mujer, poniéndola como objeto sexual y forzándola a interactuar con él. De hecho, el acoso callejero confiere al espacio público una dimensión sexual en el que promueve el dominio de los hombres sobre las mujeres”.

Otro aspecto fundamental de este fenómeno es su invisibilidad: no sólo pasa desapercibido (a pesar de su carácter cotidiano), sino que además no es considerado una práctica violenta. La brevedad del acto, junto al hecho de que pueda dispersarse en la multitud y/o disfrazarse de halago, hacen que este fenómeno permanezca imperceptible y se reproduzca con total impunidad (Gaytán: 2007;5).

Patricia Gaytán (2007) deja planteado en los resultados de su investigación sobre acoso sexual en lugares públicos que las personas que transitan por la calle le asignan diversos significados y valoraciones a esta práctica, entre los cuales es posible diferenciar aquellas expresiones ofensivas e intimidatorias de las que son bien recibidas pues son vistas como piropo o cortejo. Se demuestra entonces que existe una tolerancia diferenciada por parte de las mujeres respecto a los tradicionales “piropos que halagan” y las “groserías que ofenden”.

La práctica del acoso sexual en los espacios públicos representa la violencia simbólica en el marco de las relaciones de género, al ser una relación de dominación interiorizada y legitimada –tanto por los hombres como por las mujeres– al punto tal de adoptar como naturalmente propios los comportamientos que la hacen posible.

Por su parte, la violación “el acceso carnal sobre la víctima sin su consentimiento” es uno de los delitos constantes hacia las mujeres en el ámbito público. Implica una agresión sexual mediante el uso de fuerza física, amenazas u otros medios.

Las violencias sexuales son también experimentadas por las mujeres trans. La identidad de género es una explicación clave para visibilizar y comprender las violencias que sufren poblaciones vulnerables. No es el sexo biológico lo que genera condiciones de vulnerabilidad sino las construcciones sociales y culturales de género las que determinan las desigualdades e injusticias sociales.

El maltrato, la discriminación, la negación en el acceso a derechos, la violación y el asesinato a mujeres trans son otras expresiones de la violencia sexual en la vía pública asociada a la heteronormalidad y sistema patriarcal hegemónico.

Por lo anterior visualizamos como hombres, mujeres, personas trans se apropian y viven la ciudad de forma diferente, las condicionantes de género hacen que para las mujeres el espacio público sea más inseguro, sean violentadas y limitadas en

su libertad de circulación en la vía pública. Estas formas de violencia sexual vividas en el ámbito callejero interpela la agenda pública en relación a las garantías que se le brinda a la ciudadanía para el acceso a la seguridad pública, la seguridad ciudadana, en términos de igualdad en derechos y oportunidades en el acceso a bienes y servicios.

### ***VIOLENCIA OBSTÉTRICA***

Refiere a la violencia ejercida hacia las mujeres por las instituciones de salud en el marco de sus embarazos, partos y puerperios. Es un tipo de violencia que se comienza a conceptualizar y legislar<sup>4</sup> recientemente y forma parte del Anteproyecto de Ley Integral de Violencia Basada en Género. Graciela Medina (2008) la define distinguiendo dos dimensiones: "violencia obstétrica física refiere a la realización hacia las mujeres de prácticas invasivas y suministro de medicación que no estén justificados por el estado de salud de la parturienta o de la persona por nacer, o cuando no se respetan los tiempos ni las posibilidades del parto biológico. Mientras que la violencia obstétrica psíquica incluye el trato deshumanizado, grosero, discriminación, humillación, cuando la mujer va a pedir asesoramiento, o requiere atención, o en el transcurso de una práctica obstétrica. Comprende también la omisión de información sobre la evolución de su parto, el estado de su hijo o hija y, en general, a que se le haga partícipe de las diferentes actuaciones de los profesionales".

En la investigación desarrollada por GIRE se afirma que "La violencia obstétrica es producto de un entramado multifactorial en donde confluyen tanto la violencia institucional como la violencia de género. En ese sentido la violencia obstétrica es una forma específica de violencia contra las mujeres cometida por el Estado y constituye una violación a los derechos humanos<sup>5</sup>".

Teniendo como base un modo de asistencia que refleja las relaciones de poder de género (con mandatos maternos hacia las mujeres, donde no se tiene en cuenta sus preferencias, entre otros asuntos) y de médico – paciente (en donde tiende a prevalecer la necesidad institucional) se ha asistido a un proceso de creciente medicalización y tecnificación del parto. Esto ha llevado a una masificación de un modo de asistencia que tiende a medicalizar y a intervenir más allá de lo que la OMS considera oportuno.

---

4 Está tipificada por las leyes de violencia hacia las mujeres de Venezuela y Argentina. El proyecto uruguayo de ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género la define como "Toda acción, omisión o patrón de conducta del personal de la salud, dirigida a la apropiación del cuerpo y de los procesos reproductivos de una mujer, que afecta su autonomía para decidir libremente sobre su cuerpo y que se expresa en un trato deshumanizador, el abuso de medicalización y la patologización de los procesos naturales".

5 Tamés, Regina (coord.) (2015). Violencia Obstétrica. Un Enfoque de Derechos Humanos. GIRE, Fundación Angélica Fuentes. México

## **Análisis retrospectivo y situación actual**

Se entiende como necesario a efectos de una mejor exposición, realizar un apartado para cada una de las violencias trabajadas.

### **1) Violencia contra las mujeres en las relaciones de (ex)parejas**

A la salida de la dictadura en el Uruguay, las distintas formas de violencia contra las mujeres no eran visualizadas como un problema público, y no existían políticas ni servicios que las atendieran. Como en la mayoría de los países de la región, las primeras respuestas a la violencia contra las mujeres surgieron desde la sociedad civil. Fue el movimiento feminista y de mujeres quienes comenzaron a fines de la década de los '80 a luchar para colocar la violencia doméstica en el ámbito público, a desarrollar primeros servicios de atención, y a exigir al Estado que diera respuesta a la misma. "Este proceso fue producto de la creciente organización internacional del feminismo, de la década de la mujer de las Naciones Unidas, de las convenciones específicas, y de la vuelta al Uruguay de exiliadas políticas con experiencias en países que ya comenzaban a problematizar y dar respuestas a las demandas del feminismo de segunda ola" (González, et al, 2013:9)

En el año 1995 Uruguay incorpora en el Código Penal a la Violencia Doméstica como delito. La Ley de Seguridad Ciudadana (Nº 16707) <sup>6</sup>en su artículo 18 crea la figura delictiva de Violencia Doméstica, que se incorpora al Código Penal Uruguayo (art.321 bis) bajo el título de "delitos contra la personalidad física y moral del hombre". Desde ese año, con el Programa de Seguridad Ciudadana (Ministerio del Interior), queda incorporada la Violencia Doméstica como un asunto de seguridad pública a abordar.

En junio del 2002 se aprueba en el Parlamento la Ley Nº 17514 de prevención, detección temprana, atención y erradicación de la violencia doméstica. Dicha ley establece, entre otros asuntos, la creación de un Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica el cual elaboró el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004-2010 (PNLCVD, 2003).<sup>7</sup>

La mayor visibilidad pública que adquirió el tema en las dos últimas décadas posibilitó que desde diferentes sectores se haya buscado desarrollar sistemas de información y registro. Si bien se estima que el registro y la medición aún son fragmentadas, es en esta forma de violencia en donde el Estado ha producido mayor cantidad de datos. (González Guyer, et al: 2013;45).

Hemos organizado la información de indicadores en dos instancias: Denuncias,

---

6 La Ley 16.707. Art. 321 "El que por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a personas con la cual tenga o haya tenido una relación afectiva o de parentesco, con independencia de la existencia del vínculo legal, será castigado con una pena de seis a veinticuatro meses de prisión."

7 Continuará su acción el "Plan de Acción 2016-2019: por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional" elaborado también por el Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica. Es de destacar que el país estuvo cinco años sin un plan de acción vigente.

trámites y mecanismos de respuesta; Homicidios y suicidios. Complementamos estos datos con las dos encuestas de prevalencia realizadas en 2013.

## **Denuncias, trámites y mecanismos de respuesta**

De acuerdo a los datos del Observatorio de violencia y criminalidad del Ministerio del Interior y del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial existe un aumento en la evolución de las denuncias de violencia doméstica desde el 2005 al 2015. (ver cuadros 1,2,3,4,5,6 en anexos).

Sin embargo se observa una diferencia entre la cantidad de denuncias del Ministerio del Interior y la cantidad de asuntos tramitados<sup>8</sup> por el Poder Judicial. Por ejemplo para el año 2012 en el Poder Judicial se registraron 17575 asuntos iniciados por violencia doméstica en todo el territorio nacional (ver anexo cuadro 4 y 5) mientras que el Observatorio de Violencia y Criminalidad registró 23.988 denuncias.

Esto se debe a problemas en las coordinaciones entre el Ministerio del Interior y el Poder Judicial. La dificultad podría responder a que las denuncias realizadas en las seccionales policiales<sup>9</sup> no siempre son remitidas a los juzgados especializados. Por otra parte, las sedes judiciales en conocimiento de una denuncia policial, no siempre inician un expediente<sup>10</sup>. Dejando el asunto en la órbita policial se está realizando una obstrucción del acceso a la justicia para las mujeres afectadas.

El aumento de las denuncias permite identificar cambios en la visibilización y problematización del fenómeno, así como en la captación de situaciones en un primer nivel. Pero cabe preguntarse si la ejecución de los trámites requieren un mayor involucramiento de las estructuras institucionales (a nivel de protocolos, procedimientos), que aún son insuficientes y requieren mayor nivel de incorporación de la perspectiva de género en cuanto a la detección, tramitación y tratamiento.

En cuanto al tipo de violencia denunciada, de acuerdo a lo registrado desde el Poder Judicial en los asuntos iniciados, la violencia psicológica ha ido en aumento desde 2008 para alcanzar el 51,6% en 2014, le sigue violencia física<sup>11</sup>. Tanto la encuesta de prevalencia a nivel nacional, como la encuesta en los servicios de salud coinciden en que el tipo de violencia más explicitado es la psicológica.

---

<sup>8</sup> La temática de la violencia doméstica en el ámbito judicial y lo definido por la Ley 17.514, es estudiada por el Departamento de Estadísticas de División y Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial desde el año 2007. A partir del año 2008 se aplica en los Juzgados letrados de Familia Especializados de Montevideo el formulario de asuntos iniciados.

<sup>9</sup> A modo de ejemplo el 74% de los asuntos iniciados en el año 2009 se iniciaron por denuncia policial.

<sup>10</sup> No obstante, también puede haber diferencias originadas en las limitaciones propias del registro administrativo, que en el caso de los expedientes judiciales quienes llevan adelante la compleja tarea del relevamiento y registro de la información, no tienen una capacitación específica para hacerlo y tampoco es su función prioritaria, lo cual tal vez podría implicar un sub registro.

<sup>11</sup> Fuente Departamento de Estadísticas. División de Planeamiento y Presupuesto Poder Judicial



De acuerdo a los datos del Poder Judicial los procesamientos por el delito de violencia doméstica son bajos. Por ejemplo para Montevideo (2004-2012) se han mantenido estables en el entorno de los 25 por año. Según referentes del Poder Judicial y el Ministerio del Interior los jueces penales optan por otras figuras de mayor pena, esto confirmaría la deficiencia del marco normativo actual.

### ***Un corte sincrónico a partir de dos encuestas de prevalencia***

Cuando se consulta directamente a las mujeres sobre la experimentación de la violencia en sus vidas se evidencia un altísimo porcentaje que dicen estar padeciéndola o haberla padecido en el pasado.

La Encuesta de Prevalencia aplicada a nivel nacional plantea que casi 7 de cada 10 mujeres (700.000 mujeres) han vivido violencia basada en género en algún momento de sus vidas (sexual, física, psicológica y/o patrimonial). A su vez la violencia en la pareja es la que presenta la prevalencia más alta, más del 45% de las mujeres que tienen o han tenido pareja, declaran haber vivido algún tipo de violencia de pareja a lo largo de la vida. Más de un quinto de ellas lo han vivido en los últimos 12 meses (Encuesta de Prevalencia: 2013; 50)

De la misma encuesta surge que la violencia de género afecta en mayor medida a las mujeres más jóvenes, en particular a quienes tienen entre 19 y 29 años. A su vez crece entre las mujeres que declaran ascendencia afro y en quienes viven en la región sureste del país. (Encuesta de Prevalencia: 2013; 50)

En la Primer Encuesta de Prevalencia de Violencia doméstica en Servicios de Salud realizada en el año 2013 a usuarias de servicios públicos y privados de todo el país a nivel urbano, surge que el 27,7% de las mujeres de 15 años y más han vivido en los últimos 12 meses al menos un episodio de violencia doméstica. Más de un tercio de estas mujeres experimentan tales situaciones con frecuencia semanal o diaria y aproximadamente una cada cuatro lo ha vivido una sola vez en los últimos 12 meses. En algo más del 40% de los casos el agresor es su pareja actual (esposo o compañero permanente) y si además se consideran novios, ex novios o ex esposos, este guarismo supera el 60% del total de casos. En 7 de cada 10 situaciones la mujer declara convivir con el agresor.

A pesar de los avances institucionales realizados, los datos de la encuesta muestran que la violencia hacia las mujeres por parte de sus parejas o ex parejas es un fenómeno muy presente en el Uruguay, de cada vez mayor visualización.

### ***Datos a partir de respuestas institucionales***

Los datos de los servicios de atención del sistema de respuesta en violencia basada en género del Inmujeres muestran un crecimiento en la cantidad de consultantes. Para este tema estamos teniendo en cuenta: Servicios de Atención a Mujeres en situación de Violencia de Género; Casa de Breve Estadía para mujeres

en riesgo de vida por Violencia Doméstica; Soluciones Habitacionales transitorias para Mujeres en procesos de salida de situaciones de Violencia Doméstica; y Servicio Público de Atención a personas que tengan dispuesta la medida de uso de las tecnologías de verificación de presencia y localización en situaciones de violencia doméstica con alto riesgo de vida.

Por ejemplo para el servicio de atención a mujeres en 2015 a nivel país hubo un total de 2.409 consultantes mientras que en su primer año de instalación (2008) fueron 803 (ver Gráfico 2 en anexo). Este aumento de consultas está en sintonía con el aumento de denuncias y de visualización general de la temática.

El Servicio telefónico 0800 4141 -fundado en 1992- es y ha sido fundamental como primer pedido de ayuda y orientación para las mujeres en situación de violencia. Es de destacar que se viene constatando una tendencia al incremento de las llamadas de terceros. Desde el año 2009 el número de llamadas de terceros y de las propias víctimas es similar. Esto podría estar mostrando un mayor compromiso de la sociedad en el tema. (Info Violencia Doméstica, Observatorio en Línea de la Violencia Doméstica en Uruguay)

En otro orden de cosas, la capacidad institucional de control de las medidas cautelares ha sido y es un desafío que todavía no ha sido resuelto. La práctica jurisdiccional muestra que en casos de violación de estas medidas, aún en situaciones reiteradas y sistemáticas, en vez de aplicar las sanciones que provee la norma se vuelve a intimar al denunciado a cumplir la misma medida que viene transgrediendo. La debilidad en el control y la falta de sanción para cuando se sabe que se incumple torna “impune” la violencia. Es de destacar que en el incumplimiento de éstas medidas se han producido agresiones que tuvieron graves consecuencias físicas o incluso la muerte de mujeres. (González Guyer: 2013; 16)

Por tal razón se ha venido trabajando en la protección de las mujeres a través de la utilización del sistema de tecnología de verificación de presencia y localización de personas en casos de alto riesgo, más popularmente conocido como “tobilleras”. Este sistema comenzó a ser utilizado en febrero 2013 (en Montevideo exclusivamente) y busca asegurar mediante un mecanismo de ubicación satelital que los hombres denunciados por violencia doméstica cumplan las órdenes de restricción respecto a sus parejas. En mayo de 2014, a partir de una evaluación positiva de la experiencia realizada por la Comisión Interinstitucional de Seguimiento se amplió su utilización al departamento de Canelones, y en agosto de ese mismo año a Ciudad del Plata, San José, y en octubre de 2015 a Maldonado. De acuerdo al Ministerio del Interior el número de casos fue en aumento desde 2013 a 2015, el primer año se aplicó el dispositivo a 91 personas, en el 2014 a 185 y en el 2015 a 279. En el 98% de los casos las víctimas son mujeres, en el 96% de los casos los que violentan son sus (ex)pareja.

Por último queremos señalar que el sector educativo está comenzando a integrar el tema de la violencia en su quehacer institucional. A partir de los compromisos

generados por el Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica (2004-2010) se diseñaron dos instrumentos para mejorar la detección y atención de situaciones. En 2007, el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) publicó un "Mapa de ruta situaciones de maltrato y abuso sexual en niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar". Y la enseñanza media, en 2010 publicó la guía "Situaciones de violencia doméstica. Protocolo para enseñanza media". Según datos preliminares proporcionados por la ANEP, el 60% de los Centros Educativos de Enseñanza media detectaron en el periodo comprendido entre abril de 2010 y abril 2011 un promedio de tres situaciones por centro. Esta cifra resulta estable tanto en Montevideo como en los demás departamentos. (Info Violencia Doméstica, Observatorio en Línea de la Violencia Doméstica en Uruguay)

### **Homicidios / suicidios**

La posibilidad de dar muerte a mujeres con las cuales se tiene o ha tenido un vínculo afectivo, por parte de los varones, y especialmente las características en extremo violentas de esas muertes, es producto de engranajes sociales y culturales -basados en la socialización diferenciada de género, el amor romántico, la virilidad y poder masculino entre otros- en los que asesinar a su pareja es la mayor expresión de dominio.

Matar y morir en contexto de violencia no es descontrol ni una reacción de demencia, no es producto del momento ni espontáneo sino que en general es resultado de una última decisión basada en el "poder" del hombre, cuando comienzan a fallarle los mecanismos de dominación. Según Ferreira (1989), es la culminación de una historia de abuso de poder en la cual el hombre consigue retener dicho poder hasta el fin.

Según datos del Observatorio de Nacional sobre violencia y criminalidad, la mayoría de los asesinatos de mujeres se producen en el ámbito de las relaciones de pareja. La tendencia de los últimos diez años es claramente ascendente (ver anexos cuadros 11a y 11b). En el año 2015 se registró la cifra máxima alcanzando 25 asesinatos<sup>12</sup>.

El alto número de muertes de mujeres a manos de sus parejas o ex parejas alarma, de hecho el informe 2014 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) expresa que Uruguay ocupa el primer lugar en América Latina en cuanto a la tasa de mujeres asesinadas.

El aumento de los asesinatos en Uruguay parecería contradictorio con el dato de la Encuesta Mundial de Valores de 2006 y 2011, que evidenciaba un aumento en el rechazo a la violencia física en una pareja. Sin embargo diversos estudios

---

<sup>12</sup> De acuerdo al Diagnóstico nacional sobre las respuestas del Estado ante la violencia contra las mujeres en Uruguay. (Gonzalez, Guyer: 2011;48) En el período 2006 a 2009 el 80% de las personas que han sido asesinadas por sus parejas o ex parejas son mujeres. En cuanto a la relación que mantenían las mujeres asesinadas con los victimarios en el 45% de los casos el autor del crimen y la víctima estaban separados.

cualitativos muestran que a mayor visualización social de la violencia se incrementan los riesgos de una escalada en sus formas y mecanismos de expresión.

El incremento de los homicidios de mujeres podría explicarse como una reacción no deseada al rechazo creciente de las mujeres que quieren cortar con las situaciones de violencia. Esto no es exclusivo del tema de violencia, en varios temas en donde avanza la agenda de derechos humanos las sociedades experimentan una reacción conservadora de rechazo al avance.

No se trata de un fenómeno nuevo ni exclusivo de nuestro país, de hecho las cifras crecientes en todo el continente han instalado el debate aquí y en toda América Latina sobre la necesidad de legislación específica que sancione estas muertes violentas de mujeres por su pareja o ex pareja.

Las controversias son en torno a la conveniencia de modificar o no las leyes penales para incluir este nuevo delito, ya sea en la forma de figura autónoma, bajo la denominación de femicidio o feminicidio (un delito independiente de otros ya contemplados en las normas penales), o como agravante del delito de homicidio. Recientemente, como resultado del trabajo en el marco del Consejo Nacional Consultivo, liderado por el INMujeres se ha presentado un proyecto de Ley integral sobre violencia basada en Género que incluye la figura penal de femicidio.

Una elevada proporción de hombres que mata a su pareja o ex pareja se suicida o intenta hacerlo. En los últimos tres años el promedio fue del 33% (ver cuadro 10).

El hecho de suicidarse o intentar hacerlo con posterioridad a dar muerte a su pareja puede entenderse, como un comportamiento cuasi ritualizado que constituye el punto culminante de una serie de prácticas caracterizadas por un incremento constante de actos violentos, es por ello que el suicidio no debe interpretarse como un arrepentimiento, sino más bien como un último acto de fuerza y poder.

## **2. Acoso sexual laboral y educativo**

El acoso sexual tanto en el ámbito laboral como el educativo es un tipo de violencia de género estructural de nuestra sociedad. Hace relativamente pocos años que este tema se ha puesto en agenda a partir de recomendaciones de la OIT y de la militancia de organizaciones de mujeres, como la comisión de género del PIT CNT.

Para lograr la Ley 18.561 (Ley de Acoso Sexual Normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente – alumno) se dio un proceso de diálogo social desde varias instancias de género gubernamentales, la Bancada Femenina del Parlamento, el PIT-CNT, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Inmujeres, Ministerio de Educación y Cultura, Cámaras Empresariales y organizaciones de mujeres, con un lugar central de la Comisión

Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo (CTIOTE)<sup>13</sup>.

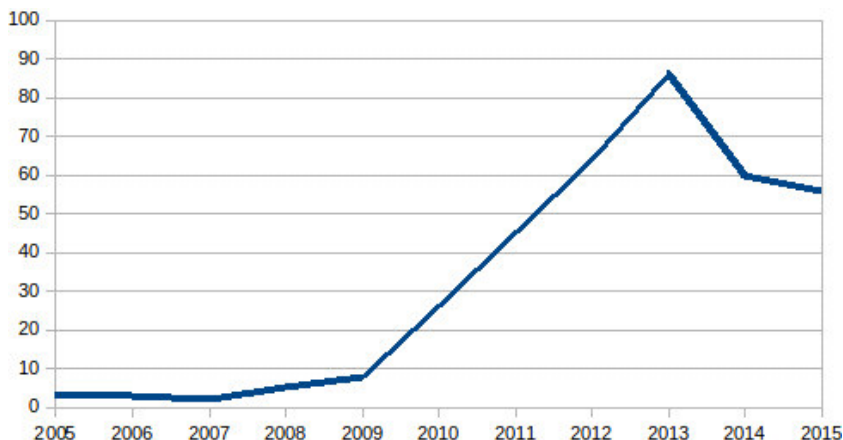
Por tanto si bien es una violencia que opera desde hace muchos años, se ha comenzado a medir y a visualizar hace relativamente poco.

La encuesta de prevalencia de violencia relevó la ocurrencia de violencia laboral (psicológica y sexual) en las mujeres que alguna vez fueron asalariadas. En este informe tendremos en cuenta sólo la sexual (no la psicológica). Específicamente “se indagó sobre la ocurrencia de insinuaciones o propuestas de tipo sexual a cambio de mejoras en el trabajo, represalias por haberse negado a tales pretensiones, haber tocado su cuerpo sin consentimiento, haber sido obligada a tener relaciones sexuales, o haber intentado forzarla a ello.”(Primera Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia basada en Género y Generaciones, año 2013:27;32).

El 2,8% de las mujeres asalariadas vivieron este tipo de violencia en los últimos 12 meses (algo más de 13.000 mujeres), ascendiendo a 7% cuando se tuvo en cuenta toda su vida laboral. La encuesta también relevó la violencia sexual en los ámbitos educativos, en donde el 1,4% de mujeres respondieron haber sido violentadas en los últimos 12 meses, mientras que el 3% de mujeres manifiestan haberla experimentado alguna vez en su vida. Estos datos no permiten advertir tendencias, pero sí constatar que el acoso sexual es frecuente en la vida laboral y educativa de las mujeres. Llama la atención la baja visualización pública del tema frente a su alta prevalencia. Si bien es muy frecuente no hay conciencia social de su existencia.

La Inspección General de Trabajo realiza un registro de denuncias desde el año 2005 La misma distingue entre Montevideo e Interior, por ámbito público y privado y por sexo del denunciante.

Gráfica de evolución de denuncias a nivel Nacional en porcentajes



<sup>13</sup> Formada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que la coordina, el Instituto Nacional de las Mujeres y PIT-CNT y las Cámaras Empresariales

Fuente: IGGTSS-MTSS

Según estos datos se observa un aumento de denuncias especialmente después de sancionada la Ley N° 18. 561 hasta el año 2013. Esto es esperable dada la visualización creciente que ha tenido el tema desde el 2009.

Desde el año 2010 en adelante se constata que más del 85% de las denunciadas son mujeres y del sector privado, siendo más del 60% de Montevideo. Por ejemplo para el año 2015 se registraron un total de 56 denuncias, donde el 89,3% provienen del sector privado, el 87,5% son realizadas por mujeres (proporción similar para los demás años) y el 67,9% del total suceden en el departamento de Montevideo (proporción similar en el resto de los años).

A partir de estos datos se puede observar que las situaciones que llegan a ser denunciadas son apenas un conjunto muy pequeño del universo de mujeres que padece este tipo de violencia. Existe un problema para cuantificar las situaciones de acoso porque si bien hay registros en algunas dependencias estatales y en la Inspección General de trabajo, no existe aún un lugar que centralice la información, ni que controle la aplicación de la Ley.

En recientes recomendaciones en materia de leyes de género aparece la necesidad de crear un delito sobre acoso sexual. Dentro de las debilidades de la reforma del Código Penal se plantea la no existencia de la figura acoso sexual como figura penal. (González, D. y Deus A: 2015;76)

Si bien los actores educativos comienzan a integrar el acoso sexual en sus agendas (ANEP en el año 2014 realizó el Protocolo de Regulación de la Atención y Prevención del Acoso Sexual en la Administración Nacional de Educación Pública) es un desafío actual cómo difundir, prevenir y encarar este tipo de violencia en la educación. En la Udelar existen graves dificultades para responder al mandato de la Ley. Este año se está revisando la forma institucional de atenderlo.

Por otra parte, varios organismos del estado vienen generando protocolos y campañas, si se compara el número de mujeres que sufren acoso con las que llegan a denunciar queda en evidencia la falta de información y de mecanismos de respuesta.

### **3. Explotación sexual comercial en la infancia y adolescencia**

Los procesos de reconocimiento de la ESCNNA como problema público y problema de Estado a nivel nacional, está vinculado a las declaraciones, protocolos y normativas del ámbito internacional (como se explicita en el apartado de actores). La legislación vigente da cuenta de un notable proceso de reconocimiento formal de la problemática y una decisión del Estado en intervenir en ella (ver cuadro 16).

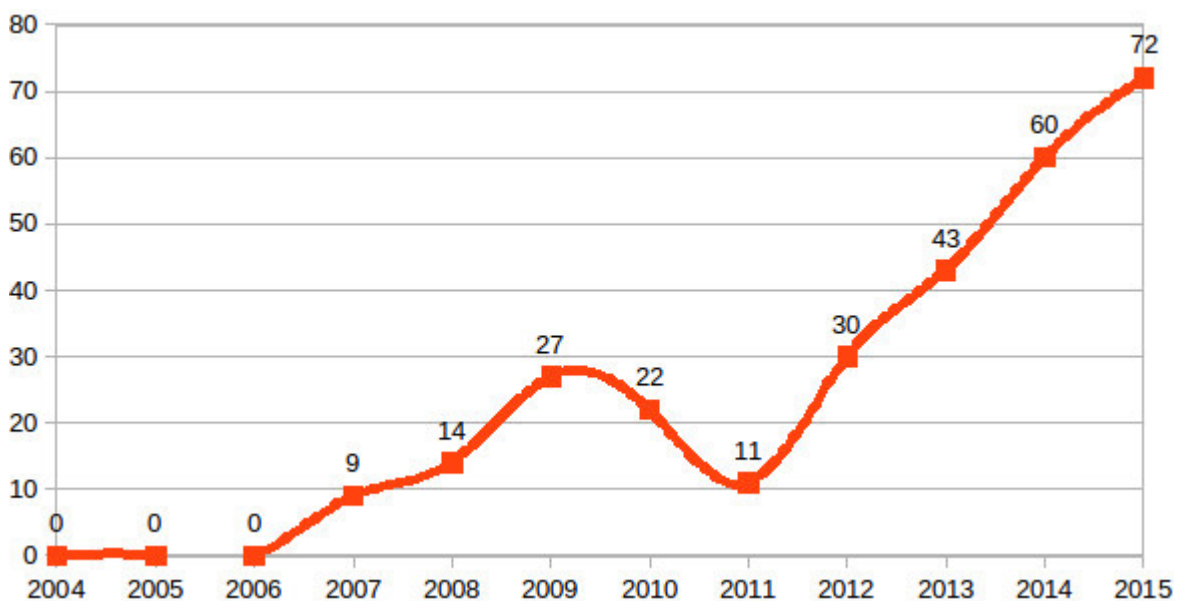


Se destacan como antecedentes político-institucionales la realización de tres Congresos mundiales (Congreso de Estocolmo, 1996; Congreso de Yokohama, 2001; Congreso de Río de Janeiro, 2008) y las declaraciones, que aportaron a la conceptualización en la materia y al compromiso que los países asumen en la implementación de políticas públicas para atender y erradicar la ESCNNA. A su vez, otro antecedente destacable es el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (creado en el 2000 y ratificado en Uruguay en 2003) relativo a la venta, prostitución de NNA, así como su utilización para la pornografía.

El protocolo define conceptos claves como ser: “venta de niños”, “prostitución infantil”, “pornografía infantil”, entre otros. Plantea la necesidad de tomar medidas e implementar estrategias para garantizar la protección de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo a los datos proporcionados por la División de Políticas de Género del Ministerio del Interior se poseen registros desde el año 2004 por ser el año en el que se ratifica la Ley 17.815, sobre violencia sexual comercial y no comercial de NNA e incapaces. Como otras expresiones de violencia basada en género, los datos disponibles revelan un aumento notable en su detección y penalización. A continuación, se presenta una serie que revela la cantidad de casos tipificados por ESCNNA a nivel nacional.

Cantidad de casos tipificados por ESCNNA a nivel nacional



La distribución de estos casos a nivel departamental (ver anexo cuadro 16) permite observar que el departamento que concentró más casos es Tacuarembó (19%) y le siguen: Montevideo (14%), Canelones (11%) y Rivera (9%).

Por otra parte el informe de Gestión 2015 de SIPIAV muestra los datos sobre situaciones de maltrato y abuso sexual infantil que fueran registradas durante ese año, en el Sistema de Información para la Infancia (SIPI) del INAU. Se registraron un total de 1908 situaciones de maltrato y abuso sexual hacia NNA, un aumento del 10% en el registro, con respecto a 2014. Esto representa poco más de 5 situaciones por día de violencia hacia NNA registradas. La evolución de las situaciones detectadas aumentan año a año.

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015
Nº situaciones	824	1239	1319	1728	1908

Durante el año 2015, sobre la base de las 1.908 situaciones registradas aparecen más situaciones correspondientes a niñas y adolescentes mujeres (55%), que a niños o adolescentes varones (45%). Cabe aclarar que estos porcentajes se mantienen prácticamente iguales desde los primeros Informes del SIPIAV.

“...mientras en los maltratos físicos, emocional y negligencia, la relación es muy pareja en lo que respecta a varones y mujeres; por el contrario, en cuanto al abuso sexual, la relación pasa a ser de 3 mujeres a 1 varón. El abuso sexual estaría ilustrando con mayor claridad la intersección en niñas y adolescentes mujeres de las vulnerabilidades producto de sus condiciones de edad y de género no hegemónicos.”. (SIPIAV: 2015;23)

Por tanto las niñas y adolescentes mujeres tienen más riesgo de sufrir maltrato y abuso sexual, conforme aumentan en edad. A su vez diversas investigaciones muestran que muchas de las personas en situación de explotación sexual comercial habían sufrido anteriormente abuso sexual en el ámbito de las relaciones familiares. Se considera que esto es un potencial riesgo tanto para la explotación sexual comercial en el país como la trata.

Cabe destacar algunos de los hallazgos (cualitativos) que emanan de la investigación “Un secreto a voces. Percepciones sobre la explotación sexual comercial en Montevideo Oeste” hecha en el marco de CONAPEES en el año 2014. De la misma surge que la mayoría de explotadas son de sexo femenino, percibiéndose también la explotación de personas trans. Tanto la pobreza como el abuso intrafamiliar son percibidas como características fundamentales que trazan la vida de las niñas/os y adolescentes explotados sexualmente. El ámbito para la explotación es el público: “relativamente visibles son las calles y los parques y un poco más escondidos, en espacios vinculados a las terminales de transporte”. (CONAPEES, 2014: 54)

En términos generales los perpetradores suelen ser del barrio, exceptuando en las rutas que se identifica a los camioneros como los actores principales:

“Hay relatos reiterados que tienen por común denominador el transporte de pasajeros. En la zona se encuentran tres terminales de ómnibus, allí se han detectado situaciones. Son lugares de alto tránsito de personas y de permanencia de guardas, choferes, taxistas quienes pueden oficiar como perpetradores o facilitadores de la explotación”. Cabe resaltar que existen otros ámbitos identificados en la investigación como “público-privados” vinculados a situaciones de explotación en ‘cantinas’, donde se encuentran jóvenes y adolescentes: “pueden ser efectivamente bares de copas, de maquinitas (slots) y pools o casas de familia (...) Hay lugares muy conocidos y otros más ocultos que son pequeños almacenes durante el día, que se transforman en cantinas durante la noche (...). Aquí suelen identificarse adolescentes, mujeres mayores de 14 años. Los relatos acerca de los explotadores perpetradores, no son exhaustivos, pero sí contundentes: hombres de la zona de todas las edades”. (CONAPEES: 2014; 56-57)

Cuando las explotadas son adolescentes el impacto o rechazo a la situación como tal es menor, “en tanto son consideradas por parte de las personas entrevistadas, como personas que toman «decisiones autónomas» vinculadas éstas a la droga y al estigma del adolescente despreocupado, -ni, ni- (no productivo) que se identifica como una de las debilidades más importantes en el territorio”. (CONAPEES, 2014:59)

Referentes institucionales expertas-os en el tema afirman que lo anterior está vinculado a la creciente criminalización de la adolescencia en donde se pone el acento en la víctima y su familia, y desaparece la figura del perpetrador de violencia sexual. Se legitima “el consentimiento” de la adolescente, tanto a nivel social como judicial, llegando incluso a culpabilizar a “las madres” y nunca a los consumidores de sexo adolescente.

Un asunto en clave de tendencia y modelo de desarrollo refiere a que las personas identifican a grandes emprendimientos comerciales, industriales y tecnológicos como factores de riesgo para la reproducción de situación de ESC en NNA. “... quienes tienen una mirada más profunda, sean actores técnicos o vecinales, entienden que el aumento de circulación de personas (fundamentalmente hombres), generará mayores grados de vulnerabilidad para los y las niñas, niños y adolescentes.”(CONAPEES: 2014;63)

#### **4. Trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral**

Es recién en el año 2006 cuando el Estado comenzó a desarrollar acciones con el objetivo de visualizar el problema y darle un marco jurídico en concordancia con los requerimientos internacionales. Estas acciones configuran los primeros y fundamentales avances en la construcción de una política pública de combate a la

trata de mujeres con esos fines. Desde 2008 funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, la Mesa Interinstitucional de enfrentamiento a la trata de mujeres con fines de explotación sexual<sup>14</sup> comercial, presidida por el Instituto Nacional de las Mujeres.

En lo que sigue presentamos información del Ministerio del Interior en relación a la cantidad de procesamientos del delito de Trata, datos del Servicio público de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual -convenio entre Inmujeres y la Ong El Paso-, y documentos e investigaciones que expresan de forma cualitativa expresiones de la trata en nuestro país.

Cabe destacar que todavía no existe un sistema de recolección de datos en este tema y por tanto no es posible caracterizar precisamente la cantidad y forma que adquiere la trata en Uruguay

En el informe regional sobre trata que se hizo en el marco de Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM) se plantea que para Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay las víctimas mayoritariamente son mujeres entre 15 y 35 años. Registrándose la captación creciente de personas trans. Las mujeres más vulnerables provienen de zonas rurales y de pueblos originarios. Los países del MERCOSUR ofician fundamentalmente de abastecedores de mujeres hacia destinos como Europa, EEUU y Asia. A su vez, dentro de la región, se constituyen como destino de mujeres que provienen de países cercanos o de otros países de América Latina. (González, Tuana: 2012; 75-76)

Cuando comenzó a vislumbrarse la trata en Uruguay aparecía básicamente como país de origen y de tránsito. Hoy es país tanto de origen, como de tránsito y de destino.

El informe de NNUU plantea que las redes operan identificando las posibles víctimas en diferentes localidades del Uruguay, captándolas y preparándolas antes de venderlas o pasarlas a otros proxenetes. Muchas veces pasan por Montevideo para luego ir al exterior. Es de destacar que las trabajadoras sexuales son población potencialmente en riesgo de sufrir trata. En una investigación realizada en 2006 tres cuartas partes de las trabajadoras sexuales entrevistadas dijeron haber recibido ofertas para trabajar en el exterior.(NNUU: 2011;4)

Cabe nuevamente resaltar que se reiteran trayectorias de vida en donde se genera un “continuum” de violencia doméstica, abusos sexuales en la infancia, luego abusadas sexualmente de forma comercial en la adolescencia y por último víctimas de trata. (Entrevista Tuana, mayo 2016).

---

<sup>14</sup> En dicha mesa participan instituciones que están comprometidas en el tema como el Ministerio del Interior, representantes de la Fiscalía, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la sociedad civil organizada y hay una estrecha vinculación con los juzgados del crimen organizado, con activa y constante participación de los ministerios con competencia en la temática

## Procesamientos por delito de trata.

A partir del pedido de información el Ministerio del Interior nos facilitó la cantidad por año de procesamientos por Trata en el marco de la Ley N° 18250<sup>15</sup>.

AÑO	CANTIDAD	OBSERVACIONES
2008-2011	0	
2012	1	En Montevideo
2013	7	3 a partir de Crimen Organizado e Interpol, otro en Río Negro, otro en Paysandú, otro en Salto y otro en Montevideo
2014	1	En Cerro Largo
2015	8	5 a partir de Crimen Organizado e Interpol, otro en Rivera, otro en Canelones y otro en Maldonado
TOTAL	17	

Fuente: Ministerio del Interior

Frente a los datos disponibles, se puede observar que en los primeros cuatro años de existencia de la Ley no hubo procesamientos. Éstos comienzan a partir de 2012 registrándose en todos los años hasta el 2015. Es de destacar la dispersión territorial en donde aparece registrado el delito. Para los casos de Crimen Organizado no contamos con la georeferenciación del delito, siendo el ámbito donde se acumula el 47% de todos los casos del período (2008-2015). La información no nos permite identificar el tipo de trata por el cual se procesó. Es necesario continuar la mejora en el sistema de información para poder contar con tendencias históricamente comparables en tipos de trata, georeferenciación y redes asociadas.

### *Sobre algunas rutas detectadas*

Si bien hace más de 20 años que se sabe, todavía sigue operando la ruta que lleva mujeres vía Montevideo – Milán para ejercer la prostitución.<sup>16</sup> (Entrevista a Tuana, mayo 2016)

Se ha logrado reunir información sobre la existencia de una ruta de trata de adolescentes desde Argentina (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes) con destino

<sup>15</sup> **Artículo 78.-** Quien de cualquier manera o por cualquier medio participare en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas para el trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana, será castigado con una pena de cuatro a dieciséis años de penitenciaría. **Artículo 79.-** Quien, fuera de los casos previstos en el artículo 78 de la presente ley y con los mismos fines, favorezca o facilite la entrada, el tránsito interno o la salida de personas del país, será castigado con una pena de dos a ocho años de penitenciaría. Ley 18250

<sup>16</sup> Denunciada en el libro “El huevo y la serpiente” de la periodista María Urruzola en la que fuera la primer investigación realizada sobre el tema en el país

a Punta del Este, vinculada al turismo sexual. Asimismo se identifica una ruta proveniente de Argentina, pasando por Uruguay (Paysandú, Tacuarembó y Rivera) con destino a San Pablo, resultando Uruguay país de destino y tránsito hacia Brasil" (Prego: Cristina 2012;100)

Las zonas de frontera seca con Brasil y la frontera líquida con Argentina constituyen espacios permeables por donde se ha evidenciado el tránsito cruzado de mujeres con el fin de la explotación sexual comercial. Montevideo y Maldonado son puntos finales del recorrido nacional hacia el exterior, principalmente con destino a España e Italia. Estados Unidos es otro destino identificado y recientemente México. (Prego Cristina: 2012;100)

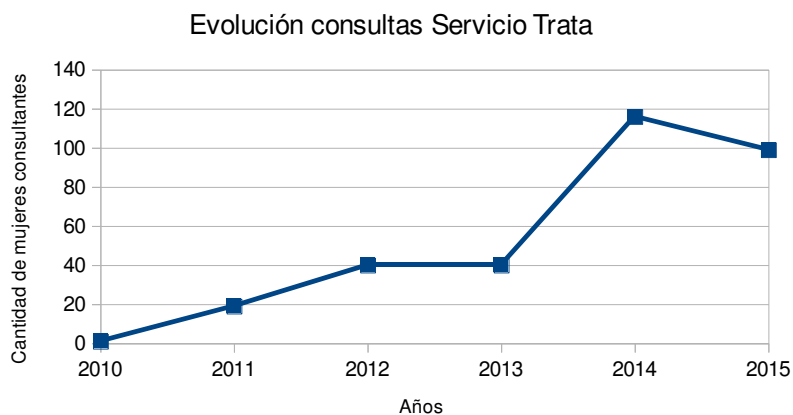
Es de atender el vínculo de la trata con el tráfico de drogas. En diversas situaciones adolescentes y mujeres en situación de trata, son obligadas a oficiar de "mulas"; si son llevadas por la justicia, éstas terminan presas mientras, muchas de las veces, los delincuentes quedan libres.

Por último la trata interna es un problema creciente que involucra también a adolescentes mujeres; este es un paso previo y preparatorio para la trata internacional. (Prego Cristina:2012;100)

### *Las consultas en los servicios para mujeres en situación de Trata con fines de explotación sexual. Inmujeres- El Paso*

Si bien esto no constituye un indicador, consideramos interesante tener en cuenta los datos que arroja el primer dispositivo estatal de asistencia al tema. Dicho servicio brinda un abordaje integral a mujeres en situación de trata que abarca la identificación y recepción de casos, asistencia psicológica, social, y legal, tratamiento de secuelas y apoyo en el proyecto de vida.

En la siguiente gráfica se observa la evolución desde el año 2010 en la cantidad de mujeres asistidas.



Fuente: Inmujeres



Más de la mitad de las mujeres atendidas son de nacionalidad dominicana, siguiendo en frecuencia las uruguayas. Se asistieron también bolivianas, peruanas, chinas, colombianas, brasileñas, nigerianas, suiza, marroquí, salvadoreña, alemana y paraguaya. A excepción de algunos casos de explotación laboral, el resto son por explotación sexual. (Entrevista a referente de servicio, mayo 2016)

Los datos de los procesamientos por delito así como de la cantidad de mujeres asistidas en los servicios dan cuenta de un fenómeno creciente en el Uruguay.

La directora del Inmujeres afirma que “hay cada vez más mujeres que se acercan a la institucionalidad por ser víctimas de explotación sexual y laboral ... denuncian que llegaron al país, lograron acceder a un trabajo formal y lograron la documentación legal exigida, pero que luego la propia red las saca de ese ámbito y las obliga al trabajo sexual en términos de explotación”. (Noticia de Presidencia publicada el 4 de mayo de 2016)

Por su parte el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social viene trabajando sobre la trata laboral. En su informe de 2015 sobre Trabajo Doméstico plantea que a partir del año 2010 la Inspección General del Trabajo realiza operativos masivos y de oficio en el sector. A partir del 2012 se realiza la entrada compulsiva a los hogares donde se presume trabajo doméstico migratorio informal. De este modo se constató la existencia de trabajadoras provenientes de Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú en condiciones informales. (MTSS: 2015;7-8). En el verano 2013-2014 recibieron reiteradas denuncias en balnearios del este por situaciones de vulnerabilidad laboral de trabajadoras extranjeras empleadas en servicio doméstico. A partir del 2014 crecen las denuncias y las fiscalizaciones.

## **5. Violencia sexual en la vía pública<sup>17</sup>**

Por un lado, se destacan algunos datos que emanan de la “Primera Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia basada en Género y Generaciones” en donde se consideró la violencia sexual y el ámbito social; ambos componentes de una misma dimensión (tipo de violencia y ámbito en el que se reproduce) que caracterizan el acoso sexual en los espacios públicos. Sumado a ello, la encuesta también relevó si las prácticas que calificó como violencia sexual fueron ejercidas por personas conocidas o desconocidas de la víctima, y si luego de la agresión ésta última buscó ayuda.

El acoso sexual en la vía pública abarca múltiples prácticas: silbidos, miradas lascivas, gestos, manoseos, exhibicionismo, comentarios sobre la apariencia e

---

<sup>17</sup> Este apartado toma contenidos de las dimensiones teóricas abordadas en la monografía de grado de la Lic. Dariana Prosdósimo por haber sido evaluada por el tribunal como un producto de excelencia en cuanto a sus aportes para el análisis. (2015, DTS-FCS)

insinuaciones de carácter sexual, todas acciones que invaden la privacidad de la persona y limitan su derecho a transitar libremente. La encuesta, en cambio, solo toma en cuenta las acciones de contacto físico y de conductas verbales que ofendan a la víctima, y excluye las demás prácticas descritas.

En este sentido, al considerar violentas únicamente las frases “obscenas” que la mujer perciba como denigrantes se refuerza, en cierta medida, la naturalización del acoso bajo la forma del “piropo” que, como se ha planteado anteriormente, tiene su trasfondo en colocar a la mujer en el lugar de objeto.

El porcentaje de mujeres de 15 años o más, que vivieron situaciones de VBG en lugares públicos en los últimos 12 meses asciende a 18,5 %, mientras que quienes declaran haber vivido dichas situaciones a lo largo de su vida son el 36,5% a nivel de todo el país. (Informe Encuesta de Prevalencia de VG a nivel nacional, noviembre, 2013)

“El reporte de violencia en este ámbito disminuye a medida que aumenta la edad (...). Si se observa el comportamiento de este indicador a lo largo de toda la vida de las mujeres, si bien la tendencia observada es similar, la prevalencia de la violencia es mayor para todos los grupos etarios y su máximo nivel se alcanza para el tramo de 19 a 29 años de edad.”

Con respecto a cómo se expresa en las diferentes regiones del país, la encuesta señala que en Montevideo, Canelones y Maldonado presentan porcentajes superiores al resto de los departamentos, tanto en los últimos 12 meses como a lo largo de toda la vida de las mujeres.

	<i>Montevideo</i>	<i>Canelones y Maldonado</i>
En los últimos 12 meses	24%	19%
En el último año	47%	38%

Otra fuente de información es el Ministerio del Interior, que a través de la División de Políticas de género proporcionó datos sobre homicidios de mujeres en la vía pública. De los últimos 3 años parecerían no dar cuenta de tendencias claras (ver cuadro 11 en anexo). Del total de homicidios contra mujeres se realizaron en Montevideo el 73% en 2013, 62% en 2014 y el 38% en 2015.

A su vez, se cuenta con datos sobre denuncias por violación (tentativa y consumados) en la vía pública. Existe una tendencia desde el 2005 que muestra una cierta estabilidad en los casos registrados; en promedio se suceden 234 violaciones y 77 tentativas por año. (ver Cuadro 12 en anexo).

Informantes calificados plantean que los protocolos que orientan a los operadores de salud y policiales en situaciones de violación no son conocidos y aplicados de manera satisfactoria. Por lo tanto hay una revictimización en los interrogatorios y

procedimientos; ausencia de registros inmediatos y certeros; y falencias en la toma de muestras inmediatas. Se considera que los datos oficiales son un subregistro de las violaciones y tentativas del total de casos.

Como se mencionó anteriormente, las violencias sexuales en la vía pública se expresan también en las personas trans generando inseguridades y riesgos a su integridad física. Esta población se encuentra expuesta a otras violencias y discriminaciones en todos sus ámbitos de inserción. Las violencias que sufren como discriminaciones y negaciones frente al acceso de derechos, adquieren expresiones específicas.

Las organizaciones que nuclean a las personas trans estiman que en Uruguay hay unas 1.500 personas que se reconocen como trans, aunque el número es estimativo ya que no se dispone de cifras exactas. Se trata de un colectivo históricamente vulnerado e invisibilizado. Tal vez porque la población travesti y transgénero impugna de diferentes formas el paradigma de género binario (hombre-macho y mujer-hembra) y pone así al descubierto el carácter ficcional que vincula el sexo al género. Las identidades trans ponen en evidencia el profundo entramado heteronormativo a nivel social, y las prácticas sociales que buscan naturalizarlo en forma cotidiana.(Sempol:2013;1)

En términos generales las personas trans enfrentan, según Failache (en Sempol: 2013;3) mayores privaciones en términos de pobreza multidimensional que la observada en la población en su conjunto. Se trata de un grupo de población particularmente expuesto a problemas de salud devenidos de malas prácticas en la búsqueda de transformaciones corporales.

Los temas de diversidad sexual han tenido una creciente visibilización en la agenda pública/política a nivel internacional. En el plano local el Mides fue clave porque permitió instrumentar, diseñar y coordinar políticas específicas. Un pequeño avance pero fundamental de acuerdo cifras aportadas por Failache (en Sempol: 2013;3), “en el terreno laboral la relación entre las trans y comercio sexual es significativa el 70,4% de las personas encuestadas entre 15 y 29 años estaban vinculadas al comercio sexual y/o explotación sexual”. Exponiéndolas a todo tipo de violencias por parte de los “clientes”, y agresiones en la calle por parte de otros desconocidos e insultos.

Estas dificultades en el plano laboral tienen relación con la violencia institucional y la “expulsión” que sufren muchos/as jóvenes del sistema educativo<sup>18</sup>, según Unesco “en algunos países, 85% de los estudiantes gays, lesbianas, bisexuales y transgénero (LGBT) son víctimas de violencia homófoba y transfóbica en la escuela, en tanto que 45% de los estudiantes transgénero abandonan la escuela<sup>19</sup>”.

---

<sup>18</sup> Desde Ovejas negras y Llamale H se han realizado diversos talleres sobre temas de diversidad sexual y herramientas de trabajo para los docentes en el aula

<sup>19</sup> Disponible [www.unesco.org](http://www.unesco.org)UnescoPress consultado 17/5/2016

*La peor cifra, la máxima violencia.*

Pero han sido los asesinatos de mujeres trans la máxima expresión de la discriminación y violencia de la que son objeto. De acuerdo al Ministerio del Interior 7 mujeres trans fueron asesinadas en Uruguay, dos en 2011 y cinco en 2012. Para la Unión de Transexuales del Uruguay (UTRU) fueron 8, es difícil precisar la cifra porque si las mujeres no hicieron el cambio de identidad ese dato se pierde.

Pero más allá de las palabras, los asesinatos siguen sin esclarecerse. De acuerdo con la información disponible, sólo uno de los casos ha sido resuelto. Según las activistas lograron el procesamiento de tres personas de las cinco imputadas debido a la presión que ejercieron los colectivos LGBT locales (en Melo), que prácticamente acamparon fuera del juzgado durante 48 horas. En este sentido, representantes del colectivo trans manifestaron que reiteradamente se han reunido con autoridades del Ministerio del Interior pero que no se ha avanzado nada en las investigaciones<sup>20</sup>.

La ausencia de seguimiento de estos casos, la ineficacia en el esclarecimiento de los crímenes, el “olvido” por parte de los medios de comunicación tal vez sea una muestra de las idas y contramarchas en un proceso complejo de integración social y al mismo tiempo una muestra de la “naturalización” de la violencia hacia las mujeres, que en estos casos no está exento de discriminación, estereotipos, y prejuicios.

La falta de esclarecimiento de los asesinatos de las mujeres trans mantiene la impunidad y va en contradicción con los avances logrados, siendo una flagrante violación a los derechos humanos que confirma la necesidad de profundizar el combate hacia la violencia homófoba y la transfobia<sup>21</sup>.

## **6. Violencia obstétrica**

Si bien en Uruguay todavía no existen indicadores para medir esta violencia, contamos con información cualitativa confiable (existencia de redes y organizaciones que la denuncian, actividades específicas de Amnistía Internacional y de la Universidad de la República, investigaciones financiadas por CSIC, una denuncia formulada ante la Institución de Derechos Humanos) que dan cuenta de su existencia reiterada en los sistemas de prestación de salud.

Uno de los indicadores asociados a la violencia obstétrica es el porcentaje de cesárea. Si bien la cesárea en sí no es violencia obstétrica, diversos colectivos

---

<sup>20</sup> Entrevista disponible en [www.elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy) 1er. Congreso de Primer Congreso Nacional de Personas Trans, a realizarse durante los días 6 y 7 de noviembre en el Salón Dorado de la Intendencia de Montevideo.

<sup>21</sup> Informe Anual 2014 INDDHH, 1er. Congreso de Primer Congreso Nacional de Personas Trans, a realizarse durante los días 6 y 7 de noviembre en el Salón Dorado de la Intendencia de Montevideo

vienen planteando que las “cesáreas innecesarias” están violentando de forma subrepticia la capacidad fisiológica de parir y los cuerpos de las mujeres. El porcentaje creciente año a año de esta cirugía da cuenta del abuso de medicalización y la patologización de la asistencia al parto (ver datos en el informe de salud).

Cabe señalar que no existen en las instituciones de salud mecanismos que presten garantías de exigibilidad y de acceso a la justicia para las mujeres que denuncia hechos o prácticas asociadas a la violencia obstétrica<sup>22</sup>

### **Principales tendencias y sus factores explicativos**

- De acuerdo a los datos del Observatorio de violencia y criminalidad del Ministerio del Interior y del Departamento de Estadísticas del Poder Judicial se evidencia la tendencia en el aumento de las denuncias de violencia doméstica desde el 2005 al 2015.

Esta tendencia se explica por varios factores. Una refiere a las campañas realizadas por el Estado y la sociedad civil sobre la temática, que han colocado el tema en la agenda pública logrando una mayor sensibilidad y difusión de los recursos y servicios para pedir ayuda y denunciar. Por otra parte ha crecido la institucionalidad en materia de género en varias instancias estatales. Se destaca el cambio en el registro, capacitación y protocolo de actuación a partir de la creación de la División de Género del Ministerio del Interior.

- Las muertes de mujeres en manos de sus (ex)pareja han tenido un aumento sostenido desde el 2005 hasta el 2015.

La cultura patriarcal que todavía legitima la desigualdad de poder entre los géneros es caldo de cultivo de la máxima expresión de esta violencia. En la medida que no se produzcan cambios culturales que impliquen profundamente a la educación, los medios de comunicación y las pautas de convivencia familiar va a seguir habiendo alta prevalencia de muertes de mujeres por esta causa.

Otra explicación de esta tendencia está relacionada con el aumento de las rupturas conyugales que viene experimentando el Uruguay. Se podría suponer que las mujeres tienen menor tolerancia a vivir en relaciones de pareja violentas,

---

<sup>22</sup> Por ejemplo una denuncia acompañada por la Red de Humanización concluyó en que no existen garantías de justicia, pues luego de que una mujer denunciara el maltrato recibido en una mutualista, el MSP cerró el caso luego de obtener el descargo del ginecólogo en donde desmentía la violencia realizada

por tanto se separan más. Algunos de los hombres que ejercen violencia no aceptan este ejercicio de libertad y las aniquilan.

Por otra parte el homicidio contra las mujeres sigue siendo de menor sanción jurídica y moral que otros tipos de homicidios. Todavía sigue estando legitimada la mujer como propiedad del varón. Implícitamente se continúan produciendo mecanismos que justifican ese acto violento por razones de defensa del honor, la familia y la unión matrimonial por sobre todo.

La capacidad institucional de control de las medidas cautelares es débil. Por un lado, no han logrado desprenderse de posturas patriarcales y de acciones revictimizadoras hacia las mujeres, por ejemplo subestimando el riesgo de vida frente a procesos judiciales o denuncias policiales de presuntas víctimas.

Por otro lado, hay acuerdo en afirmar que el incumplimiento de la medida cautelar impuesta judicialmente, no se sancionan suficientemente. Las medidas de control de cumplimiento de las cautelares las establece el juez derivando a la policía el seguimiento, cuanto no cuenta con los mecanismos para hacerlo.

Persisten dificultades en el sistema de respuesta en cuanto a su focalización (dificultades para el abordaje desde una perspectiva integral considerando raza, etnia, identidad sexual, accesibilidad territorial- quedando expuestas las mujeres de zonas rurales y con discapacidades).

Las mujeres rurales, por su localización geográfica alejada se ven limitadas en el acceso políticas de protección social al no disponer de servicios de salud, atención psicológica y física ni casas de acogida. Tampoco tienen garantizados el acceso a instancias y recursos judiciales especializados. Uruguay no ha podido cumplir con las recomendaciones CEDAW respecto a que los estados parte garanticen en las zonas rurales los servicios para víctimas de violencia.

Las políticas se han focalizado en las mujeres y no en transformar las prácticas de los hombres. No se visualizan esfuerzos hacia la construcción de nuevas masculinidades. Hay algunas iniciativas para la “resocialización” de varones agresores, aunque aún incipientes y centralizadas en Montevideo.

- El acoso sexual laboral y educativo es una violencia de detección incipiente. Se espera un crecimiento en la cantidad de denuncias, visualización y creación de mecanismos institucionales para su abordaje.

Esto se explica a partir de la Ley 18.561, así como la integración del tema en el proyecto de Ley Integral y algunos Planes de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Por su parte el modelo de Calidad con Equidad también debe atender este tema generando protocolos y comisiones asesoras. Al ir creando institucionalidad en la materia (prevención, protección y sanción) va a tender a aumentar el número de denuncias y situaciones detectadas.



- La explotación sexual comercial a niños, niñas y adolescentes es de las violencias más graves que atenta contra los DDHH y el desarrollo social del país. Es un fenómeno de incipiente visualización y denuncia creciente.

La legislación en materia de ESCNNA es relativamente reciente, si consideramos que en el 2003 el protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño se ratifica en Uruguay y define categorías centrales en dicha materia. Luego en el 2004 se aprueba la Ley 17.815

Se destaca la inclusión del tema en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030

- Existe la percepción de que en la medida que la estrategia de desarrollo continúe impulsando la instalación de grandes emprendimientos sin tener en cuenta las características del entorno territorial ni las transformaciones sociales que provoca seguirá creciendo la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.

El impulso estatal para el desarrollo está centrado en la captación de la inversión económica. Esto no se ha acompañado de la prevención y control de los efectos sobre la explotación sexual y comercial. La masculinidad hegemónica justifica el consumo de sexo a todo nivel, y también el consumo de sexo adolescente. Es “la madre” de la adolescente la culpabilizada de la situación y no se cuestiona el modelo de socialización que construye varones dispuestos a cosificar como mercancía a las adolescentes a cambio de un pago en dinero o especies.

En el Uruguay la legislación concibe a la prostitución como un trabajo, a partir de los 18 años. En el taller con expertas se consideró que la concepción de la prostitución como trabajo hace más permisible la explotación sexual comercial adolescente asociada a la preparación para la prostitución.

- En Uruguay está creciendo la Trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral, así como su visualización y detección.

Tanto informes de organismos internacionales, como informantes calificados indican que la trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral está creciendo en la región y en Uruguay. La Trata con fines de explotación sexual está muy relacionada al abuso sexual comercial de niños/as y adolescentes, son asuntos que requieren problematizarse como diferentes pero al mismo tiempo vinculado y vinculante de las violencias de género que operan contra las mujeres.

Esta situación se reproduce frente a la gran desigualdad social y los altos niveles de pobreza a los que se somete a la población de América Latina. Los estereotipos sexistas (en tanto naturalizan la capacidad de las mujeres para las tareas domésticas así como cosifican los cuerpos de las mismas para la prostitución) son parte de las causas de la trata con fines de explotación laboral y sexual; así como también el racismo. Para que se dé el fenómeno es necesario que exista demanda de explotación de personas, lugares que se transforman en puntos de destino de trata.

- El acoso sexual a mujeres en el espacio público ha sido invisibilizado pero se espera una mayor visualización

Esta violencia es una de las no visualizada y menos politizada en la agenda pública. Aún se encuentra naturalizada e invisibilizada por los mecanismos hegemónicos de poder y dominación de la sociedad patriarcal. La Encuesta Nacional de Prevalencia nos alerta frente a este fenómeno advirtiéndolo que en un año casi el 20% de mujeres la sufrieron.

El abordaje institucional es prácticamente inexistente, aunque existen iniciativas muy generales (desde el gobierno departamental de Montevideo a través Tercer Plan de Igualdad de Género (2014-2017). Se observa la existencia de denuncias y demostración de intereses desde la sociedad civil organizada. Sin embargo tampoco se ha priorizado en su agenda.

De todos modos, se visualiza una tendencia al avance institucional en tanto que el proyecto de Ley Integral la tipifica como Acoso Sexual Callejero, lo cual es auspicioso para su visualización y tratamiento.

- Se registra un intervencionismo obstétrico creciente -no recomendado por la OMS-, y que muchas veces produce violencia sobre las mujeres y sobre sus derechos reproductivos. Es de esperar una tendencia creciente de su visualización.

Dada la creciente medicalización del parto, el abuso de tecnología en su atención (no siempre justificada), la naturalización del intervencionismo obstétrico, la falta de información de las mujeres sobre sus derechos en la atención, así como la prohibición y/u obstaculización del MSP de instancias de asistencia al parto diferentes a un Hospital hacen que se siga aumentando la cesárea con causas injustificadas médicamente, y que el modelo de asistencia se centre en la prestadora de salud y no en las mujeres usuarias, cuestión que muchas veces ocasiona la violencia que experimentan un gran conjunto de mujeres uruguayas en el momento del parto.

Es de esperar su creciente visualización a partir de la incorporación de la tipificación de violencia obstétrica en las formas de violencia en el proyecto de Ley

Integral.

## **Factores de cambio y sus implicancias**

Uno de los principales factores de cambio refiere al ante-proyecto de *Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia basada en género* es un “hecho portador de futuro” para el abordaje de este problema social, dada la necesidad de respuestas integrales que tengan en cuenta los diferentes ámbitos de producción de violencias de género así como las interacciones entre los mismos. En la medida que se traduzca en Ley con presupuesto asociado permitirá avanzar hacia respuestas más transformativas de los modelos hegemónicos de relaciones entre los géneros.

Es de vital importancia que la reforma del Código Penal se realice con la garantía de eliminar los contenidos que contradicen los estándares internacionales de Derechos Humanos por no incluir la perspectiva de género. Como se explica en el apartado de actores, la articulación de sociedad civil y algunas instancias estatales lograron suspender una primera aprobación del nuevo código que mantenía estereotipos patriarcales y retrocedía en la protección de niños, niñas y adolescentes en materia de explotación sexual comercial y no comercial. Es un factor de cambio la incidencia de la sociedad civil y de instancias estatales pertinentes en la aprobación o no de determinadas normas que puedan afectar los derechos humanos con perspectiva de género, generacional y étnico racial.

Como se explica en la parte de actores, la articulación de la sociedad civil entre sí y con algunas instituciones es auspicioso para el control de la calidad de las políticas, programas, nuevas normativas y acceso a la justicia en materia de violencia de género.

Sobre el tema de violencia en las parejas y en cuanto a las medidas de protección, se considera como un posible factor de cambio hacia la disminución de muertes de mujeres la puesta en marcha del sistema de tecnología de verificación de presencia y localización “tobilleras”, en la actualidad aparecen como un dispositivo alentador pues ninguna de las mujeres con este dispositivo ha muerto. Se está llevando adelante una evaluación de la medida que ofrecerá mejor información sobre su eficacia. En principio es auspicioso que aumente su aplicación y su expansión territorial pues ha permitido garantizar seguridades y dar al juez mayores herramientas frente al desacato o incumplimiento de la medida de no acercamiento.

En el tema de trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral se pueden esperar cambios positivos en la medida que la articulación y compromisos regionales detenten la voluntad política suficiente para afectar uno de los negocios con más rédito económico en la actualidad. En ninguno de estos temas se puede “curar el cáncer con curitas” al decir de Naila Kabeer (1998), en la medida que la

trata de mujeres es parte actual de la forma cómo opera y se reproduce el modo de producción global capitalista, se necesita de una articulación fuerte entre gobiernos y organismos internacionales para frenarla. Como tendencia incipiente aparecen protocolos, diagnósticos e instancias que comienzan a encarar el tema de forma intersectorial e internacional (Mesa interinstitucional para la prevención y combate de la Trata de personas -decreto 2148-2015-; Guía Mercosur atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual (2012), Protocolos de actuación para el abordaje de la temática en las embajadas y oficinas consulares, Lineamientos hacia la construcción de un sistema de protección y asistencia a personas en situación de trata (Mesa Interinstitucional de Trata, 2014), y campañas regionales de sensibilización en el tema). Un elemento auspicioso en Uruguay es el anteproyecto de ley integral sobre la temática<sup>23</sup> en que está trabajando el gobierno. Se espera que cuando el proyecto sea ley se logren saldar los obstáculos actuales para hacer las investigaciones y actuar a la altura de la normativa penal existente<sup>24</sup>.

En similar sintonía está el tema de explotación sexual comercial hacia niños, niñas y adolescentes. En la medida que el proyecto de desarrollo del país tenga en cuenta la afectación y consecuencias negativas sobre los derechos humanos de la instalación indiscriminada de grandes proyectos económicos se podrá caminar hacia procesos de desarrollo humano, es decir crecimiento económico y mejora de la calidad de vida. Para el control y denuncia de estos aspectos es vital la organización y militancia de las comunidades afectadas, así como la coordinación de sociedad civil especializada con instancias estatales específicas, como el CONAPEES.

En el tema de Acoso Sexual consideramos que la Ley y sus posteriores protocolizaciones puede consolidarse como un factor de cambio en la medida que el tema sea tomado con voluntad política y que los diferentes organismos estatales y las empresas cumplan con establecer protocolos y comisiones de asesoramiento en el tema.

Para la disminución de la violencia obstétrica se observan algunos procesos incipientes que resultan alentadores. ASSE se está comprometiendo con proyectos de Humanización del Parto, el primero cumplió un ciclo de tres años en el Hospital de Rocha y ahora está en estudio la adecuación de la maternidad del Hospital de San Carlos para ofrecer una asistencia que busque respetar los procesos fisiológicos y disminuir el índice de cesáreas. Por otra parte la habilitación de las Casas de Nacer<sup>25</sup>, así como la introducción en el Sistema de

---

<sup>23</sup> Anteproyecto ordenado por Cancillería dadas las recomendaciones internacionales.

<sup>24</sup> Esto se da fundamentalmente por la escasez de recursos destinados, que se traduce en dificultades para concretizar investigaciones por la falta de personal policial capacitado asignado a la investigación, por la falta de personal en los juzgados y fiscalías, por las carencias de equipos técnicos especializados e interdisciplinarios que asesoren al juez y al fiscal, por las dificultades para la protección de la víctima y para la restitución de derechos a partir de resarcimiento económico. (Prego, 2012:101)

<sup>25</sup> Espacios diseñados para ofrecer una atención humanista en el parto. No están ubicadas en hospitales y contemplan las necesidades diversas de las mujeres, sólo para procesos de bajo riesgo.

Salud de la prestación del parto asistido en domicilio con personal calificado serán acciones que podrían disminuir este tipo de violencia.

Es de esperar que se desarrollen mejores políticas que introduzcan el enfoque de interseccionalidad, pues se viene avanzando en la valoración de su importancia así como en la medición en las encuestas de prevalencias de las pertenencias étnico raciales.

### **Actores: objetivos, estrategias y medios**

En esta agenda aparecen varios actores con capacidad de incidencia para mejorar las condiciones hacia un sistema de prevención y protección de la violencia de género. Si bien hay algunos actores que obstaculizan este avance, las mayores trabas están en las propias dinámicas institucionales (imbuidas en la cultura patriarcal) de todas las instancias que deben actuar para disminuir las violencias de género.

Desde el fin de la dictadura hasta los primeros años del siglo XXI el actor fundamental para la visualización, puesta en agenda y primeras respuestas a la violencia de género fueron las organizaciones feministas y organizaciones de mujeres del Uruguay.

Es de orden destacar que la agenda internacional en derechos de las mujeres ha servido para consolidar muchos de los logros a nivel nacional, en particular la CEDAW y el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI) han sido y serán impulsoras e influyentes.

Es un hecho que desde el año 2005 la institucionalidad de género ha tomado esta agenda, y en buena parte de sus dimensiones es hoy promotora de avances. Sin embargo esto no significa que existan respuestas plenas al problema. Múltiples informes y acciones<sup>26</sup> desde la sociedad civil y la academia dan cuenta de las falencias en las respuestas públicas a la violencia de género.

#### 1. Actores que han impulsado y pueden impulsar cambios hacia el avance de la agenda de violencia de género

##### *Sociedad civil*

La sociedad civil continúa realizando denuncias, informes sombras, seguimiento de leyes y acciones que buscan mostrar aquellos aspectos de la violencia que aún no han sido atendidos, o las deficiencias en las respuestas públicas al problema.

---

<sup>26</sup> La acción de petición a la Suprema Corte de Justicia liderada por Mujer Ahora que resultó en la Acordada Nro. 7755 a través de la cual se produce uno de los mayores avances en la materia respecto al funcionamiento jurisdiccional, en relación a la atención del sistema de justicia a la violencia. El “Diagnostico sobre las Respuestas del Estado ante la violencia contra las mujeres en Uruguay.” González, Guyer M. (Coord.) (2012); la investigación “La violencia contra las mujeres en la agenda pública. Aportes en clave interdisciplinar. Art. CSIC. Fondo para contribuir a la comprensión Pública de Temas de interés general, entre otras

Por lo general, aunque hay excepciones, buscan generar acciones que reúnan un conjunto de organizaciones y redes de forma de hacer más fuerte su reclamo. Por ejemplo la acción de Petición a la Suprema Corte de Justicia que en el año 2012 reunió a más de 90 organizaciones, que logró la Acordada Número 7755 por la cual el Poder Judicial se obliga a no realizar prácticas que violen los derechos humanos de las mujeres en situación de violencia doméstica, en el marco de la aplicación de la Ley 17.514.

Otro ejemplo es la reunión de 37 organizaciones de la sociedad civil para manifestarse en contra de la absolución de parte de dos Ministros del Tribunal de Apelación hacia un empresario imputado de explotar sexualmente a una adolescente de 15 años, caso que se volvió público en el año 2014. Luego las organizaciones continúan denunciando la falta de enfoque de género y de derechos humanos que sigue reproduciendo el poder judicial en Uruguay.

Otra acción similar fue respecto a la oposición de la aprobación de la reforma del Código Penal, dado que el proyecto que se pretendió aprobar en el 2014 mantenía muchos de los preconceptos y estereotipos penales del Código 1934 y contradecía los estándares internacionales de Derechos Humanos sin incluir la perspectiva de género, retrocediendo en esta materia. Esto se logró gracias a la intervención de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, y la academia, quienes denunciaron la ausencia de la legislación garantista de derechos aprobada en los últimos 15 años.

Por otra parte como reacción y denuncia a la impunidad ante la muerte de varias personas trans también se congregaron varias organizaciones, donde se destacó la acción de Ovejas Negras y Amnistía Internacional.

Varias de estas organizaciones de la sociedad civil han apelado al mecanismo de denuncia ante la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, y a la participación en instancias de denuncia internacional. Esta estrategia se muestra como muy oportuna para el avance de los derechos en violencia, pues requiere que el Estado responda ante organismos internacionales.

Por su parte las manifestaciones de las Mujeres de Negro y las Alertas feministas, ante los asesinatos de las mujeres en manos de sus parejas y exparejas, vienen siendo acciones que ponen en la agenda cotidianamente la falta de respuestas más asertivas para evitar estas muertes.

Otra de las estrategias son las alianzas para la elaboración de informes sombras, como por ejemplo el que se acaba de realizar en el marco de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer- para la 64 Sesión en la Ciudad de Ginebra- Suiza. En este trabajaron la Cooperativa Mujer Ahora, Cotidiano Mujer, Cladem- Uruguay, Colectiva Mujeres, Ciudadanías en Red, Ciedur, Uncu, la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual y CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía.



### *Institucionalidad del ejecutivo en violencia de género*

El Instituto Nacional de las Mujeres, organismo rector de las políticas de género del Estado ha venido desde su creación incidiendo y gestionando en esta agenda. Fue muy importante su liderazgo en el proceso del Consejo Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica. Luego creó la División de Violencia basada en Género, la cual se encarga incorporar las perspectivas de Derechos Humanos, Género, Generaciones, Étnico-Racial, Discapacidad y Diversidad Sexual en las Políticas Públicas de enfrentamiento a la Violencia basada en Género (VBG). El Inmujeres coordina y/o participa de casi todas las instancias de enfrentamiento a la violencia de género; a su vez creó el sistema de Información de Género y los servicios de atención anteriormente nombrados.

Varias instancias del ejecutivo han ido creando mecanismos o áreas para ocuparse de la violencia de género. El Ministerio del Interior a partir de la creación de la División Políticas de Género bajo la dirección de A. S. Marisa Lindner ha sido un actor de “empuje” en la mejora de la atención de este tema, fundamentalmente en la Violencia Doméstica, pero también en Acoso Sexual. Ha sido muy importante la mejora en la calidad de la información de violencia de género recabada y difundida por el Observatorio Nacional de Violencia y Criminalidad. Se destaca como positivo la creación de la Oficina Nacional de Violencia Doméstica y de Género de las Jefaturas de Policía (2012).

En cuanto al Poder Judicial a partir de la participación en el Programa Integral de lucha contra la Violencia de Género comenzó un proceso de creación de institucionalidad de género. Recientemente en la aprobación del plan estratégico 2015-2024 se aprobó el Área especializada en Género y Derechos Humanos. Sin embargo el Poder Ejecutivo no aprobó los recursos económicos presupuestales del quinquenio 2015-2019 solicitados para ello. Aún así, la Suprema Corte de Justicia aprobó un Protocolo de actuación pericial psicosocial y plan de capacitación en materia de violencia doméstica para la valoración de riesgo y la aplicación de “tobilleras”.

De acuerdo a recientes declaraciones públicas del Fiscal General Dr. Días, la Fiscalía de la Nación ha creado una Unidad de Violencia Basada en Género y ha comenzado a sensibilizar y capacitar a los y las fiscales en la materia con miras a la implementación de la ley integral.

Por su parte el Ministerio de Salud Pública desde el año 2005 con el Programa Mujer y Género y actualmente con el Programa Violencia y Salud del Área de Salud Sexual y Reproductiva vienen realizando acciones para detectar situaciones de violencia doméstica, medir su prevalencia así como garantizar equipos de referencia de atención de violencia doméstica en todas las prestadoras que conforman el sistema.

A partir del año 2000 la Bancada Femenina del Parlamento se constituyó en un actor clave para la propuesta y promulgación de leyes de género. En esto

profundiza el informe de Participación Política.

A nivel departamental las secretarías o comisiones de género suelen ser instancias que toman e impulsan el tema de la violencia de género, con mayor o menor intensidad de acuerdo a la coyuntura departamental y a las lideranzas específicas.

### ***Interinstitucionalidades y otras institucionalidades***

El tema de la violencia de género requiere de una lógica interinstitucional dado el carácter múltiple de lo que la produce. En este sentido se destaca el Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica, ha sido y puede seguir siendo un actor muy importante en generar las condiciones para que los planes, proyectos y acciones se materialicen, se considera una instancia que trasciende la suma de las instituciones y organizaciones que lo forman. En la actualidad presentó un nuevo “Plan de Acción 2016-2019. Por una vida libre de violencia de género, con mirada generacional”. El mismo tiene como finalidad “consolidar una política pública nacional que permita prevenir, enfrentar, reducir y reparar la violencia basada en género en sus manifestaciones diversas y concretas, a través de la implementación del Plan Por una vida libre de violencia basada en género con una mirada generacional, en todo el territorio nacional.” (PIODNA:2015:3)

En el período 2011 -2015 Uruguay contó con el Programa integral de Lucha contra la Violencia de Género (PILCVG) <sup>27</sup>el cual permitió fortalecer la institucionalidad de género en distintos organismos del Estado para un tratamiento específico de la problemática, la cual permitió construir acuerdos operativos y técnico-conceptuales entre Inmujeres-Poder Judicial- Ministerio del Interior- Salud Pública. El mismo sentó las bases para el diseño de una futura estrategia para enfrentar la violencia basada en género de forma integral e interinstitucional.

Así mismo la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo antes mencionada ha sido un elemento catalizador de denuncias y acciones.

Hace apenas unos meses se realizó el lanzamiento del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas de la Diversidad Sexual cuyos principales cometidos son asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia y promover la transversalización del enfoque de diversidad sexual en las políticas públicas. Este actor puede ser vital para la sustanciación de los derechos de la diversidad sexual.

---

<sup>27</sup> Integrado por Poder Judicial, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud Pública e Instituto Nacional de las mujeres

## **2. Actores que han obstaculizado y/o pueden obstaculizar el avance de la agenda de violencia de género**

Si bien los organismos públicos han iniciado procesos importantes en el tema todavía no han logrado consolidarse en todo su accionar, ni ser efectivizados por todo el funcionariado que es parte del mecanismo de respuesta a la violencia de género.

Existen actores muy influyentes en la producción “del caldo de cultivo” de la violencia de género que todavía no han sido permeados por acciones de prevención de violencia de forma masiva. Por ejemplo los medios de comunicación continúan reproduciendo contenidos sexistas, violentos, homo y trans fóbicos. Es de destacar la resistencia de los medios, en el marco de la Ley de Medios, al control de los contenidos promovido por la sociedad civil para prohibir mensajes sexistas y discriminatorios; su defensa es “la libertad de expresión” y no quieren asumir que la libertad de expresión no tiene que incluir la difusión del sexismo y la violencia de género.

Por su parte muchas de las distintas iglesias sostienen discursos moralizantes de la ideología hegemónica de género que influye en la vida cotidiana de sus creyentes. Es de destacar la llegada al Uruguay de “la bancada evangelista”, proceso que se viene dando en la región y que se visualiza por primera vez en esta legislatura. Se calcula que hay más de una quincena de evangélicos en política y dentro de la bancada tres diputados titulares, tres suplentes y varios ediles. Su agenda tiene el objetivo de instalar la ley de dios en el parlamento y se plantean preservar los valores y principios cristianos frente a “la decadencia moral generalizada” y especialmente frente al “desmembramiento familiar” que diagnostican. Según el especialista Nicolás Iglesias esta bancada está enfocada en tres áreas: contra los derechos sexuales y reproductivos (especialmente el aborto), en contra del matrimonio igualitario y de la adopción de hijos/as en parejas del mismo sexo. Este fenómeno aparenta ser algo creciente en la región y en el país, siendo un actor que puede obstaculizar la agenda de la violencia de género en la medida que su objetivo es restaurar valores familiares conservadores.

Por otra parte en algunas ocasiones, las asociaciones corporativistas han sido actores ausentes u obstaculizadores de la agenda de género. Un ejemplo es la Sociedad Ginecológica del Interior del Uruguay que se ha manifestado públicamente en contra de la existencia de violencia obstétrica. Por otra parte el cuestionamiento implícito y explícito a la Ley de Violencia Doméstica por parte de algunos representantes del Ministerio Público y de corporaciones judiciales en el marco de la aprobación de la Ley en el año 2002.

En todo proceso de avance en derechos hay momentos de freno asociados tanto a argumentos moralistas y conservadores, algunos devenidos de valores religiosos y otros más bien relacionados a valores profundamente patriarcales.

### **3. Especificidades temáticas**

En el tema de Acoso Sexual Laboral y Educativo diversos organismos estatales han avanzado en la elaboración de protocolos y comisiones asesoras, varios de ellos en el marco del Programa de Calidad con Equidad de Género impulsado por el Inmujeres. Este programa puede ser una instancia catalizadora de mejoras en la prevención y actuación frente a este tema. Desde Inmujeres se han realizado también diversos ciclos de capacitación y elaboración de materiales para la difusión y guía para el abordaje del acoso sexual en el trabajo.

Es de destacar el buen proceso del Ministerio del Interior y la Intendencia Municipal de Montevideo, entre otros. Inefop comenzó a ser un actor impulsor en la medida que continúe la línea de capacitación a privados para promover el cumplimiento a la Ley de Acoso dentro de las empresas.

Si bien los actores educativos comienzan a integrar el acoso (ANEP en el año 2014 realizó el Protocolo de Regulación de la Atención y Prevención del Acoso Sexual en la Administración Nacional de Educación Pública) es un desafío actual cómo difundir, prevenir y encarar este tipo de violencia en la educación. En la Udelar existen graves dificultades para responder al mandato de la Ley. Este año se está revisando la forma institucional de abordarlo.

Es de destacar que el eje 5 del Consejo Nacional de Género “Derecho al empleo de calidad y desarrollo de capacidades laborales”, tiene entre sus líneas de acción el acoso sexual, previéndose, la reglamentación de la ley de acoso sexual, y la elaboración de pautas de procedimiento generales y obligatorias para la administración central.

Por su parte la Fiscalía viene jugando un papel importante al realizar pedidos de procesamiento por Acoso Sexual.

#### Sobre *Abuso sexual comercial de niños, niñas y adolescentes*:

Es de destacar el INAU en general y en particular el CONAPEES (Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia), órgano colegiado intersectorial cuyo objetivo primordial es planificar y proponer una política de carácter público y de diseño focalizado en el área de la explotación sexual de la niñez y la adolescencia. Fue creado en el año 2004 por decreto presidencial y funciona en la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay quien ejerce la presidencia y la secretaría administrativa. El Comité en el 2015 realizó críticas públicas hacia la Reforma del Código Penal en el tema de Explotación Sexual Comercial y no comercial a NNyA. Cuestionaron el no haber sido convocados a la discusión específica y alertaron sobre el retroceso sobre la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia que implicaba aprobar el Código tal cual se proponía.

Es importante que este tema se haya incorporado a la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA). El Plan de Acción de la misma incorpora el objetivo de generar un plan con acciones específicas para la erradicación de la ESCNNA que funcione sobre la base de un sistema interinstitucional fortalecido. Dicho plan deberá considerar una mayor articulación entre el CONAPEES, el SIPIAV y el CETI que fortalezcan los recursos humanos para el abordaje de la problemática; la adecuación de la normativa y los mecanismos de represión y la instalación de un servicio de atención a las víctimas.

Sobre el tema de *Trata de mujeres con fines de explotación sexual y laboral* en un principio fueron claves: investigaciones periodísticas y primeras exploraciones de la sociedad civil. Luego en el año 2008 comienza a funcionar en la órbita del MIDES-INMUJERES, la Mesa Interinstitucional de combate a la trata de mujeres con fines de explotación sexual comercial, en el marco del Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades y Derechos, Políticas Públicas hacia las mujeres 2007-2011. Tiene como cometido el desarrollo de una política pública integral de abordaje del problema, a partir de la articulación interinstitucional. Está integrada por organismos públicos con competencia en la temática (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deportes, Poder Judicial, CONAPEES, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales (OIM). La Mesa ha sido y es un actor fundamental en el tema.

De parte de la Sociedad Civil aparecen la organización El Paso, Casa Abierta y la Red de Lucha contra la Violencia Doméstica y Sexual, como referentes en el tema así como piezas clave en la incidencia política. El Inmujeres ha sido referente institucional en la creación de políticas, quien preside la Mesa de Trata. A partir del Protocolo “Trata de mujeres, niñas, niños y adolescentes con fines de explotación sexual comercial: Protocolo de actuación para el abordaje de la temática en las Embajadas y Oficinas Consulares.” la Cancillería adquiere un nuevo lugar en el escenario de respuesta a los casos detectados.

Para la percepción social del problema de explotación laboral fue importante la denuncia realizada por la organización Cotidiano Mujer frente a la Institución de Derechos Humanos en 2012. Se denunciaron presuntos hechos violatorios de derechos humanos hacia seis mujeres bolivianas, quienes habían sido contratadas como trabajadoras domésticas, habían sido ingresadas al país con documento boliviano y visa de turista, y eran empleadas en residencias familiares donde cumplían jornadas laborales sin límites de horarios, se les prohibía el descanso durante la jornada, se les restringía el descanso semanal a unas pocas horas, se las maltrataba y se les restringían alimentos y artículos de limpieza, así como se les restringía la libertad ambulatoria. (Institución DDHH, 2012:4)

Como se planteó, el acoso sexual en los espacios públicos no está presente

dentro del marco normativo uruguayo, por lo tanto se hace más difícil reconocerlo como forma de violencia y problematizarlo como tal. Es de destacar su inclusión en el anteproyecto de Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres.

En el último Plan de Igualdad de la Intendencia de Montevideo aparece conceptualizado:

“esta forma de acoso busca importunar, intimidar, perseguir y apremiar a las mujeres; ello se agrava porque no hay una sanción inmediata ni se ha logrado instaurar una sanción social colectiva” (Tercer Plan de Igualdad de la IM, 2014, pág. 11)

Es un tema que todavía no ha entrado en la agenda de los grupos de mujeres.

En el tema de *violencia hacia personas trans* encontramos a la sociedad civil y al Mides como principales actores. En particular el Colectivo Ovejas Negras a través del cual se estructuraron y canalizaron diversas demandas, cuestión que permitió articular los distintos grupos identitarios “dentro” de la diversidad sexual (gays, lesbianas, bisexuales, trans) bajo un mismo paraguas de lucha.

Para intentar revertir el proceso histórico de exclusión, violencia y vulnerabilidad a las que han estado expuestas las personas trans, a partir del año 2010 desde el Ministerio de Desarrollo Social a través de la División de Políticas Sociales se han decidido un conjunto de medidas de acción positiva.

Esta respuesta del Estado, según (Sempol, 2013), responde a un proceso de politización de la diversidad sexual asociada entre otras cuestiones a progresivo fortalecimiento del movimiento social y su capacidad para colocar sus temas en la agenda, debido al contexto política de ascensión de la izquierda al gobierno. Como muestra este autor (2011 en Mides 2014): distintos factores coadyuvaron a la construcción del problema público y su politización por ese entonces, comenzando por su inclusión en la agenda público/política. (...) Un hito fue la realización de la primera “Marcha del Orgullo Gay” en el año 1993 y la aprobación de Ley 17.817 de Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (Mides:2014;17)

Años más tarde, en un claro intento de continuar el proceso de fortalecimiento y articulación con los actores y organizaciones se creó a través de una Resolución Ministerial el Consejo Consultivo de la Diversidad Sexual (CCDS) en setiembre de 2013 en el marco de la “Semana de la Diversidad”. Proceso que se profundiza recientemente a través de la creación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Diversidad Sexual creado por Decreto presidencial en diciembre de 2015, que funcionará en el órbita del MIDES. Será integrado por todos los ministerios, Suprema Corte de Justicia, Congreso de Intendentes, Sociedad Civil, Universidad de la República, y Consejo Directivo de la Administración Nacional de Educación Pública. Teniendo como competencia



asesorar al Poder Ejecutivo y promover la transversalización del enfoque de diversidad sexual en las políticas públicas.

Así en un “lapso de unos pocos años se han conquistado importantes normas vinculadas a los derechos de las personas LGBT. La Ley 18.246 (2007) de Unión Concubinaria, que reconoce a las parejas del mismo sexo; la modificación de disposiciones referidas a la adopción, protegiendo e igualando los derechos de los hijos e hijas de familias LGBT al permitir la adopción conjunta por parte de parejas en unión concubinaria a través de la Ley 18.590 (2009) Código de la Niñez y la Adolescencia; la Ley 18.620 (2009) de Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios, que permite a la población trans obtener un documento acorde con su identidad de género<sup>28</sup>; y la Ley 19.076 (2013) de Matrimonio Igualitario, que reconoce el derecho de las parejas del mismo sexo a contraer matrimonio en igualdad de condiciones que las parejas heterosexuales.” (Mides:2014;17)

---

<sup>28</sup> “Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de cuál sea su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro. Este derecho incluye el de ser identificado de forma que se reconozca plenamente la identidad de género propia y la consonancia entre esta identidad y el nombre y sexo señalado en los documentos identificatorios de la persona, sean las actas del Registro de Estado Civil, los documentos de identidad, electorales, de viaje u otros.”

Como se planteó anteriormente, en el tema trans un actor obstaculizador es la Iglesia en general y en particular la bancada evangelista.

Como el tema anterior, la violencia obstétrica es también una forma de violencia naturalizada e invisibilizada. En el año 2000 se desarrolló una conferencia regional de Humanización del Parto en Brasil, creándose a partir de allí en Uruguay la Red de Humanización del Parto y Nacimiento. Esta Red comenzó a trabajar el tema a nivel de las organizaciones de mujeres, de instituciones del estado y de las instancias de formación de partería. Actualmente tiene poca capacidad de agencia. En el año 2005 dentro del marco del Programa Mujer y Salud del MSP se generó una línea de trabajo hacia la humanización del parto que logró colocar el tema a nivel institucional y generar normas de atención que preveían su prevención. A partir de 2010 con el cambio a nivel de cartera ministerial esta línea dejó de tener la centralidad que tenía en la primer gestión frenteamplista.

Un grupo de organizaciones sociales se ha venido movilizand para denunciar este tipo de violencia, llegando a formular una denuncia ante la Institución Nacional de Derechos Humanos en el año 2012. Pero con escasa repercusión en las instituciones de salud.

El Ministerio de Salud Pública y el sector médico en general, si bien se definen a favor de la Humanización del parto en términos generales, son contrarios a llamar este fenómeno como violencia, pues no se reconocen como generadores de violencia institucional. Quizás esto explique la falta de tratamiento del tema y compromisos ministeriales específicos en el proyecto de Ley (que sólo la define).

## BIBLIOGRAFÍA

Calce, España, Goñi, Magnone, Mesa, Meza, Pacci, Rostagnol, Viera, (2014) *La violencia contra las mujeres en la agenda pública. Aportes en clave interdisciplinar*. Colección Art. 2 Udelar- Csic.

Castro, Roberto (2012) "Problemas conceptuales en el estudio de la violencia de género. Controversias y debates a tomar en cuenta" en Baca Tavira y Vélez Bautista (coord) *Violencia, género y la persistencia de la desigualdad en el estado de México*. Buenos Aires. Ed Mnemosyne.

Cepal (2015), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual 2013-2014.

Gaytán, Patricia (2007) "El acoso sexual en lugares públicos: un estudio desde la Grounded Theory" en Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal [online], vol. 22, N° 143, mayo – junio. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/325/32514302.pdf> [acceso 04/09/2014].

González Guyer, Calce, Magnone y Pacci, (2013) *Diagnóstico sobre las respuestas del Estado ante la violencia hacia las mujeres en Uruguay*, Mides-Programa Integral de Lucha contra la violencia de género.

Gonzalez Diana y Tuana Andrea (2009), *El género y la edad y los escenarios de la violencia sexual*. Mastegraf. Montevideo.

..... (2012) RMAAM, *Diagnóstico Regional, La Trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur*.

González, Diana y Deus Alicia, (2015) Producción Legislativa con Equidad de Género y Generacional. Legislatura 2010-2015. NNUU.

González, Marta y Vilella, Paula (2013) "¿Y si me permites caminar tranquila?" en Semanario Brecha [online] Disponible en: <http://brecha.com.uy/index.php/sociedad/2074-y-si-me-permites-caminar-tranquila> [acceso 14/07/2014].

Kabeer, Naila. *Realidades Trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. Cap. I, II, IV. Ed. Paidós, México 1998.

Maffía, Diana (2007). Sujetos, política y ciudadanía. En Las palabras tienen sexo : introducción a un periodismo con perspectiva de género (pp 15-33). Argentina: Comunicación Ediciones – Artemisa.

Medina, Graciela (2008), "Violencia Obstétrica". Disponible en: [www.gracielamedina.com/asset](http://www.gracielamedina.com/asset)

Prego, Cristina (2011) Diagnóstico Nacional. Trata de Mujeres con fines de explotación sexual. Uruguay, en: González y Tuana (2012) RMAAM, *Diagnóstico Regional, La Trata de mujeres con fines de explotación sexual en el Mercosur*,

Salas Calvo y Campos Guadamuz (2004) Explotación sexual comercial y masculinidad. Un estudio regional cualitativo con hombres de la población general. WEM, OIT – IPEC.

Segovia, Olga (ed.) (2007) *Espacios públicos y construcción social. Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Ediciones Sur: Chile.

Sempol, D. (2013). *De los baños a las calles. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)*. Montevideo: Debate.

Tamés, Regina (coord.) (2015). *Violencia Obstétrica. Un Enfoque de Derechos Humanos*. GIRE, Fundación Angélica Fuentes. México

Tonkonoff, Sergio (ed) (2014) *Violencia y cultura. Reflexiones contemporáneas sobre Argentina*. CLACSO e Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

#### Documentos

Encuesta de Prevalencia de Violencia Doméstica en Servicios de Salud. Principales resultados (2013). Unidad de Sociología de la Salud. Depto. de Medicina Preventiva y Social, Universidad de la República.

Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones , noviembre 2013. Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica (CNCLVD) y del Sistema Integral de Protección a la Infancia y Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) canalizada a través del Sistema de Naciones Unidas en Uruguay junto a la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional

INAU, 2014a. Informe de investigación: “Un secreto a voces. Percepciones sobre la explotación sexual comercial en Montevideo Oeste. Coordinador Luis Purtscher.

INAU, 2014b. Informe de investigación: “Dónde impactan las palabras. La explotación sexual en artículos de prensa escrita nacional”. Coordinador Luis Purtscher.

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (2012) Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo. De: <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/v/59086/6/innova.front/trata-de-mujeres-en-uruguay>

MIDES (2014) Diversidad Sexual en Uruguay. Las políticas de inclusión social para personas LGBT. Informe 2010-2014.

MTSS (2015) Trabajo doméstico e impacto de las políticas públicas en Uruguay. Evolución reciente. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Observatorio de Mercado de Trabajo

NNUU (2011), Informe de la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, Joy Ngozi Ezeilo, A/HRC/17/35/Add.3.

Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica 2004 – 2010. Parlamento Noviembre, 2003.

Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos Políticas públicas hacia las mujeres 2007 – 2011 Uruguay

Poder Judicial (2014) Caggiani, E. (otros) Anuario Estadístico jurisdiccional 2012, 2011, 2010, 2009, 2008. División Planeamiento y presupuesto. Departamento de Estadísticas.

..... Asuntos iniciados por la Ley de violencia Doméstica de la capital. Año 2014

..... Estudio de los Procedimientos Penales y Penales especializados en Crimen Organizado.

Poder Judicial (2013) Caggiani, E (otros) Estudio de los Procedimientos Penales y Penales especializados en Crimen Organizado

SIPIAV, 2015. Informe de Gestión 2015, Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la violencia. UNICEF, ASSE, Ministerio del Interior, Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

Tercer Plan de Igualdad de Género 2014/2017: Montevideo avanza en derechos, sin discriminaciones. Intendencia de Montevideo.

Convenciones, Leyes y Decretos.

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” Convención de Belém do Pará” (Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General)

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW-ONU) Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

Ley Nº 17.514, Violencia Doméstica, se declara de interés general las actividades orientadas a su Prevención, Detección Temprana, Atención y Erradicación, Publicada d.o. 9 jul/002 - nº 26045, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Ley N° 16.707, Ley de Seguridad Ciudadana Ley N° 17.823, Código De la Niñez y la Adolescencia, Publicada D.O. 14 set/004 - N° 26586, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Ley N° 17.817 de setiembre de 2004 de Lucha contra Racismo, xenofobia y discriminación.

Ley N° 18.620 Octubre de 2009 Derecho a la identidad de género.

Ley N° 18.250, Migración, Publicada D.O. 17 ene/008 - N° 27407, Montevideo, Uruguay. Poder Legislativo.

Páginas institucionales:

Página oficial del Poder Judicial [www.poderjudicial.gub.uy](http://www.poderjudicial.gub.uy)

Página oficial INMUJERES [www.inmujeres.gub.uy](http://www.inmujeres.gub.uy)

Página oficial [www.inau.gub.uy](http://www.inau.gub.uy)

Página oficial Union de TRans del Uruguay [www.utru.com](http://www.utru.com)