



# EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL URUGUAY

## INFORME CONJUNTO

*presentado por la*

**Asociación Civil El Paso (ACEP)**

**Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS)**

**3er ciclo para Uruguay  
32ª Sesión del Grupo de Trabajo del EPU  
Consejo de Derechos Humanos**

Montevideo / Uruguay  
10 de julio de 2018

## Coalición

La **Asociación Civil El Paso** es una organización no gubernamental uruguaya, creada en 2010, y comprometida con la defensa de los Derechos Humanos de las Niñas, Niños, Adolescentes y Mujeres especialmente afectados por la violencia, el abuso sexual, la discriminación y la exclusión social. Sus principales líneas de acción son el desarrollo de estrategias de intervención en el campo social y comunitario, la atención directa de víctimas, la capacitación y formación, la investigación, la producción y transferencia de conocimientos en forma permanente, el cabildeo e incidencia en política públicas, la sensibilización y difusión.

[www.ongelpaso.org.uy](http://www.ongelpaso.org.uy)

[cristinaprego@ongelpaso.org.uy](mailto:cristinaprego@ongelpaso.org.uy)

Mariano Sagasta 25. Montevideo

La **Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS)** fue fundada en 1992 por organizaciones de la sociedad civil especializadas en violencia doméstica y sexual. Está integrada por 30 grupos y organizaciones de la sociedad civil que se desempeñan en todo el territorio nacional. Estas están dedicadas a la protección, prevención, atención, investigación y sensibilización en violencia doméstica y sexual, comprendiendo este problema como una flagrante violación de derechos humanos. Conforman un colectivo multidisciplinario en sus abordajes, que abarca niñez, adolescencia, mujeres y varones. Es un espacio de reflexión, discusión y conceptualización que integra a la práctica diaria una perspectiva teórica y una mirada política, dos aspectos fundamentales que se retroalimentan para la actuación en el ámbito de las políticas públicas y en la lucha por las transformaciones sociales.

[www.violenciadomestica.org.uy](http://www.violenciadomestica.org.uy)

[info@violenciadomestica.org.uy](mailto:info@violenciadomestica.org.uy)

## Presentación

1. Nuestras organizaciones respetuosamente presentan los siguientes aportes y recomendaciones sobre la situación de derechos humanos en Uruguay, con el fin de contribuir a la evaluación del grupo de trabajo del EPU.
2. Las observaciones, análisis y recomendaciones que se presentan en este informe se basan en el conocimiento de primera mano con el que contamos colectivamente a partir del trabajo permanente de las diversas organizaciones que hacen parte de esta coalición y del seguimiento del grado de implementación de las diversas recomendaciones y compromisos voluntarios asumidos en el 2do examen de Uruguay 2014. También destacamos situaciones que no fueron discutidas en el primer ciclo pero que tuvieron un importante desarrollo en los últimos cuatro años.
3. Esta coalición continua una experiencia similar y muy rica desarrollada para realizar contribución en el 2do ciclo; en esta oportunidad no participan todos los colectivos que en la anterior.
4. Este informe abordará las temáticas de : (I) la trata de personas; (II) violencia hacia niñas, niños y adolescentes especialmente abuso sexual; (III) la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes; (IV) violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico. El análisis de la situación realizada por este colectivo busca establecer los niveles de cumplimiento de las recomendaciones según el proceso de seguimiento y evaluación realizado.
5. Esperamos que la sistematización y presentación de esta información contribuya a **una revisión de la situación de los derechos humanos en Uruguay, que apunte a garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos para todas las personas, teniendo especial cuidado en que nadie quede atrás.**

## I. Trata de personas

6. En relación a la trata de personas el país tuvo numerosas y variadas recomendaciones en el ciclo anterior, asimismo estableció el compromiso voluntario de aprobar la ley y el plan integral nacional de combate a la trata de personas (v). Según nuestro análisis de los avances realizados en este sentido este compromiso voluntario se encuentra en vías de implementación.
7. Las recomendaciones 123.120 Honduras, 123.121 y 122 República Islámica del Irán, 123.123 Kazajstán, 123.124 Kirguistán y 123.127 México se orientaron a la aprobación de normas y planes de acción, estas recomendaciones están en vías de implementación.
8. Entre 2016 y 2017, la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas<sup>1</sup> en articulación con Ministerio de Relaciones Exteriores y OIM presentan ante el Poder Ejecutivo un proyecto de Ley Integral sobre Trata de Personas. Este fue presentado al Parlamento y en 2017 fue votado por la cámara de senadores, por lo tanto cuenta con media sanción. A la fecha de cierre de este informe está siendo considerado en la Cámara de Diputados con amplia posibilidad de ser aprobado.
9. Aún Uruguay no cuenta con Plan Nacional de acción contra la trata de personas, esperamos que la norma en discusión, establezca la necesidad de la redacción e implementación de el Plan.
10. Ecuador (123.118), Alemania (123.119), Kirguistán (123.125), Estados Unidos de América (123.132), Tailandia (123.142), Botswana (123.145) realizaron recomendaciones orientadas al combate general del problema, a la asistencia y reparación integral de las víctimas y protección de víctimas y testigos; estas recomendaciones han sido parcialmente implementadas.
11. Se mantiene el servicio de atención a mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, centralizado en Montevideo. Este se focaliza a esta sola modalidad de trata, más allá de esto, se ha logrado el apoyo puntual a mujeres víctimas de trata con fines laborales. Los varones víctimas de este delito no cuentan en Uruguay con un servicio de atención que aborde específicamente este tema.
12. Este equipo de asistencia, ( ejecución en convenio entre el Instituto Nacional de las Mujeres y la ONG El Paso) cuenta con un servicio psicosocial y legal de apoyo, pero no se han instrumentado suficientemente los soportes en los diversos sectores de la política pública para lograr una integración real de las víctimas. Falta aún generar un paquete de prestaciones básicas diferenciadas para estas situaciones en lo relativo a la alimentación, el acceso a la vivienda digna, la formación y/o educación y el acceso al trabajo formal.

---

<sup>1</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/304-2015>

Se crea por Decreto la Mesa que sustituye a la anterior sobre trata de Mujeres con fines sexuales, esta incorpora todas las personas independientemente de su género.

13. La modificación en 2017 del Código del Proceso Penal, le otorga a las víctimas de delitos un lugar relevante en el proceso, que hasta el momento no lo tenían. Así mismo se establece un programa de protección de víctimas y testigos que se está comenzando a implementar pero aún con algunas dificultades y solo durante el proceso judicial, lo que limita las posibilidades de protección.
14. Buthan (123.117), Kurguistán (123.126), Marruecos (123.128), Filipinas (123.129), Sri Lanka (123.130), Trinidad y Tobago (123.131), Brasil (123.133) República Islámica del Irán (123.137), plantearon observaciones vinculadas al fortalecimiento de la institucionalidad relativa al problema, especialmente al Poder Judicial.
15. Estas recomendaciones han sido parcialmente implementadas, más allá de que se han ampliado las competencias de la Mesa Interinstitucional, ésta no cuenta con presupuesto propio y sigue sin ser considerada un espacio de relevancia temática para la política pública. No se ha logrado implementar aún un protocolo interinstitucional para abordar este tema.
16. El enjuiciamiento de tratantes o personas involucradas en estos delitos sigue siendo muy bajo. La insuficiente capacitación de integrantes del sistema judicial hace que el problema no se identifique y se confunda con otras situaciones que no revisten la gravedad y complejidad del delito de trata.
17. La trata laboral sigue sin ser visibilizada y resultan casi inexistente la información sobre la producción del problema.
18. Uruguay en los últimos años, al igual que la región en su conjunto ha modificado su perfil migratorio. Entre los años 2015 y 2017, se han otorgado más de 30.000 permisos de residencia, previo a este período el promedio era de 3.500 al año.
19. Por primera vez en la historia reciente la migración de países vecinos es superada por migrantes de Centro América o del Norte de América del Sur, especialmente Venezuela y República Dominicana.
20. Esta migración, mucha de ella en condiciones precarias, es vulnerable a la captación por la redes de trata y se han identificado situaciones de explotación tanto en Uruguay como en el transito para llegar a este destino.

## **21. Recomendamos al Gobierno de Uruguay:**

- a) De forma reiterada, desarrollar acciones de sensibilización y concientización social para el reconocimiento de la trata de personas como un problema social en Uruguay a nivel de la población en general, utilizando diversos canales de comunicación.
- b) Aprobar e implementar un Plan Nacional de enfrentamiento a la trata de personas de forma participativa incluyendo la diversidad de modalidades y adecuando las acciones a los contextos.
- c) Dotar de recursos a la Mesa Interinstitucional para la Prevención y Combate de la Trata de Personas para que logre efectivizar la rectoría en el tema y desarrollar el Plan de acción.

- d) Aprobar definitivamente la Ley con definición clara de la fuente de financiamiento, que garantice su posibilidad de implementación.
- e) Establecer una política clara de restitución de derechos a las víctimas de cualquier modalidad de trata que facilite los soportes necesario para la salida de la situación.
- f) Se reitera la recomendación de seguir capacitando a funcionarios de diversos organismos con competencia en la materia especialmente del ministerio del Interior, con énfasis en las áreas específicas, Crimen organizado, Delitos complejos, Dirección Nacional de Migración y desarrollar acciones preventivas en los diversos puntos de control fronterizo y del Poder Judicial.
- g) Establecer servicios de atención a varones que sean víctimas de este delito.
- h) Analizar las situación actual, investigar los nuevos contextos migratorios y su posible vinculación con situaciones de trata de personas para establecer acciones concretas en este sector poblacional.

## II. Violencia hacia niñas, niños y adolescentes, especialmente Abuso sexual

- 22. En 2017 se tipifica el delito de abuso sexual, avance muy importante para la protección de niñas, niños y adolescentes y persecución del delito.
- 23. El Sistema Integral de Protección a la infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) genera estadísticas anuales de los datos registrados por el organismo encargado de las políticas de infancia y adolescencia. En el año 2017 registra 3155<sup>2</sup> casos de violencia (9 situaciones diarias) ingresadas al sistema en el país, 19% más que el año anterior (1239 en 2012). De estas 3155, el 22% registraban abuso sexual.
- 24. De estas situaciones solo el 9% fue detectada en su fase de inicio, o sea que solo 1 de cada 10 fue detectada a tiempo por el sistema, lo que demuestra una gran fragilidad en la etapa de detección. En relación al abuso sexual el 83% eran casos recurrentes.
- 25. El país no cuenta con un estudio de prevalencia sobre la violencia hacia niñas, niños y adolescentes, se establecen datos a partir de las situaciones denunciadas o atendidas en algún ámbito del sistema.
- 26. En 2017, Unicef<sup>3</sup> realiza una sistematización sobre los datos existentes de violencia hacia niñas, niños y adolescentes. Un dato destacado de este panorama es que en 5 años (2012 a 2016) 108 niñas, niños y adolescentes fueron asesinados, la violencia familiar fue la causa de 30 de estos homicidios (28%) y de 40 no se conoce el motivo del homicidio (37%). Esta falta de conocimiento es diferenciada en relación a los homicidios totales, que asciende al 10% aproximadamente.

---

<sup>2</sup> Registra solamente las situaciones ingresadas por el sistema, no incluye denuncias policiales o judiciales.  
[www.inau.gub.uy/sipiav](http://www.inau.gub.uy/sipiav)

<sup>3</sup> Panorama de la violencia hacia la infancia en Uruguay 2017. Unicef.  
[pmb.aticounicef.org.uy/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=182](http://pmb.aticounicef.org.uy/opac_css/doc_num.php?explnum_id=182)

27. Esta situación es preocupante y poco visibilizada en el país.
28. El sistema de salud evidencia dificultades para la detección y posterior atención de las situaciones. Es bajo el nivel de denuncia desde este sector más allá de que se encuentra normativamente obligado a hacerlo. Faltan controles y supervisión de las obligaciones de los prestadores de servicios, tanto en el sector público como en el privado.
29. Se mantienen practicas ya enunciadas en el ciclo anterior en relación al sistema de justicia. Se desarrollan prácticas revictimizantes hacia las niñas, niños y adolescentes. Se establecen prácticas de revinculación sin tomar en cuenta evaluaciones técnicas, no se conoce en profundidad la situación de las niñas, niños y adolescentes, la gran mayoría de los defensores no disponen del tiempo ni están capacitados para reconocer las características evolutivas y los efectos de los problemas vividos en la infancia y adolescencia, por lo que las necesidades y derechos de las víctimas se ven rezagados.
30. Los niveles de frecuencia y cronicidad establecen la necesidad de generar servicios que respondan a estas características, con importantes niveles de capacitación de las personas que intervengan y los tiempos y recursos necesarios para la reparación. El país no cuenta con estos servicios en todo el territorio nacional y donde existen no cubren la demanda de atención.
31. Esta situación muestra que la recomendación 123.108, realizada por Côte d'Ivoire orientada a proteger a niñas, niños y adolescentes frente a la violencia esta parcialmente implementada.

**32. Recomendamos al Gobierno de Uruguay:**

- a) Desarrollar estudios profundos de prevalencia sobre las diversas formas de violencia hacia niñas, niños y adolescentes que evidencien la magnitud y características del problema.
- b) Crear dispositivos en todos los departamentos del país de atención interdisciplinaria y especializada, que garanticen intervenciones con formación en violencia de género y generacional, respetando en las definiciones estratégicas de intervención los principios de participación e información de las niñas, niños y adolescentes. Estos deben incluir la cantidad de recursos económicos y humanos necesarios para la efectiva restitución de derechos y reducción de daños.
- c) Generar vías de denuncia accesibles, confidenciales, independientes, adaptadas a las necesidades de niñas, niños y adolescentes donde puedan denunciar violencia en cualquier ámbito: familiar, comunitario, institucional.
- d) Profundizar la investigación sobre los homicidios hacia niñas, niños y adolescentes, y enjuiciar a las personas responsables.
- e) Generar políticas de prevención frente a cualquier tipo de violencia.

### III. Explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes

33. El estado uruguayo en el 2do examen estableció el compromiso voluntario de crear dispositivos de atención garantes de los derechos de los niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial, de cobertura nacional, para el período 2015 – 2020. Más allá que el tiempo previsto no se ha cumplido, los avances alcanzados reflejan una implementación parcial y lenta.
34. En los últimos años se han incrementado las detecciones de estas situaciones, cerca de 500 en 2017, lo que refleja una adecuación en la mirada hacia el problema. (en 2012 se detectaron 51 situaciones). No se han realizado estudios de prevalencia ni sistematización en clave de Derechos Humanos de los datos existentes.
35. Al 2014 el país contaba con servicios de atención especializada en explotación sexual comercial en dos departamentos de los 19 del país, a la fecha se cuenta con 5 más, lo que alcanza una totalidad de 7. Esto implica que 12 departamentos aún no cuentan con cobertura especializada y accesible, por lo tanto no se ha logrado cobertura nacional.
36. Se valoran los esfuerzos realizados para cubrir esta necesidad de protección, pero las características de los servicios propuestas no cubren los estándares mínimos para garantizar la calidad en la atención a víctimas de explotación sexual comercial: disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad, adecuación, confidencialidad, participación, gestión de la información y coordinación interinstitucional e intersectorial.
37. Otro de los compromisos voluntarios del Estado se orientó a avanzar en la adopción de medidas legislativas y administrativas tendientes a la inclusión social de niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley, contemplando el interés superior del niño y el empleo de medidas alternativas a la prisión preventiva. (pp).
38. Claramente este compromiso no se ha logrado ya que la prisión preventiva es perceptiva para adolescentes y los magistrados cuentan con 150 días para expedirse. No solo no se ha logrado sino que desconoce los principios fundamentales de la Convención de los Derechos del Niño y tiene como efecto una mayor vulneración.
39. El 100% de las adolescentes mujeres privadas de libertad han vivido situaciones de violencia y más del 70% están procesadas por cometer infracciones en el marco de procesos de explotación sexual comercial. Situación que no se reconoce y no se consideran los estándares internacionales en este tema.
40. El Plan nacional tiene su segunda edición, II Plan para la erradicación de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes (2016-2021) 100 acciones acordadas.<sup>4</sup> Pero este no cuenta con presupuesto propio ni con estrategias de

---

<sup>4</sup> [www.impo.com.uy/diariooficial/2017/03/14/documentos.pdf](http://www.impo.com.uy/diariooficial/2017/03/14/documentos.pdf)

seguimiento y monitoreo. Hasta el momento se han desarrollado acciones de sensibilización/capacitación, incremento de servicios de atención y aportes en la normativa. Estos avances son escasos, puntuales y requieren de recursos sostenidos para garantizar sostenibilidad.

41. Se generó la fiscalía de delitos sexuales lo que ha impactado positivamente, aunque su implementación es reciente.
42. La recomendación 123.114, realizada por Suecia, está en proceso de implementación.
43. Se reiteran recomendaciones que este colectivo realizó en 2013, por considerarlas no implementadas

**44. Recomendamos al Gobierno de Uruguay:**

- a) Jerarquizar y dotar de recursos a los mecanismos interinstitucionales e intersectoriales encargados de la creación de la política pública sobre explotación sexual comercial.
- b) Promover estudios de carácter cuantitativos y cualitativos sobre la situación de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes en el país.
- c) Implementar servicios especializados de atención a las víctimas, que cubran todo el territorio nacional y desarrollen estrategias, incluyendo estrategias de acogimiento teniendo en cuenta las necesidades de las víctimas y las directrices internacionales
- d) Fortalecer el sistema de justicia con equipos técnicos especializados para el apoyo a las víctimas y capacitación para todos sus integrantes.

## IV. Violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico.

45. La violencia hacia las mujeres en el ámbito doméstico, sigue siendo uno de los problemas más graves que viven las mujeres en Uruguay. Las denuncias crecen año a año al igual que los femicidios. Del 1 de enero al 30 de junio de 2018 se registraron en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (Ministerio del Interior) un total de 20.053 denuncias de violencia doméstica y delitos asociados (amenazas, lesiones, violación, violencia privada, entre otros). En todo el año 2017 se registraron un total de 39.311.<sup>5</sup>
46. Según datos oficiales, de 26 femicidios registrados del 1 de enero a noviembre de 2017, más del 90% fueron cometidos en los domicilios de las mujeres.

---

<sup>5</sup> Datos otorgados por la Dirección de Políticas de Género del Ministerio del Interior. [www.minterior.gub.uy](http://www.minterior.gub.uy)

47. En relación a la recomendación 123.100, realizada por Túnez, ésta fue implementada parcialmente. A fines de 2017 se promulga la Ley 19.580, Violencia hacia las mujeres basada en género<sup>6</sup>, normativa con la que Uruguay no contaba.
48. No obstante este gran avance, inmediatamente de publicada la Ley surgieron pronunciamientos en relación a los desacuerdos en contenidos y a las dificultades de implementación.
49. Representantes del Poder Judicial y de Fiscales, estudian y reclaman requerimientos presupuestales, humanos y materiales para lograr su implementación.
50. La Ley establece procedimientos que mejoran notablemente la posibilidad de acceso a la justicia de las mujeres. Esto requiere mayor capacitación y mayor presupuesto, pero muchas de los procedimientos que hoy se establece en la norma ya pueden ser llevados adelante con ajustes mínimos en el sistema sin necesidad de incrementar presupuesto, pero estos avances han sido resistidos y limitados en su implementación.
51. Esto altos números de denuncias, que se incrementan año a año demuestran que las acciones desarrolladas están teniendo efectos limitados. En este sentido recomendaciones como las realizadas por Estonia (123.93), Francia (123.94), Canada (123.90), Chipre (123.92) están parcialmente implementadas, son insuficientes las medidas de protección desarrolladas, especialmente las orientadas a la sostenibilidad del proceso de salida.
52. Este colectivo ve muy importante la recomendación realizada por Hungría (123.95) vinculada al seguimiento de la implementación de los mecanismos encargados de supervisar la aplicación de los protocolos de acción de los organismos gubernamentales y la aplicación de sanciones apropiadas cuando esos protocolos no se apliquen de acuerdo con las normas establecidas. Esta recomendación no ha sido implementada y esta falta de supervisión y control afecta directamente a la protección de las mujeres y perpetúa las malas prácticas.

### **53. Recomendamos al Gobierno de Uruguay:**

- a) Dotar los recursos necesarios para la implementación de la Ley 19.580, Violencia hacia las mujeres basada en género.
- b) Profundizar los mecanismos de protección para evitar femicidios.
- c) Generar los recursos económicos, materiales y humanos para garantizar un ingreso único a la red de protección evitando la revictimización y la circulación burocrática innecesaria, tanto para las mujeres como para sus hijas e hijos.
- d) Garantizar la disponibilidad y accesibilidad a alternativas habitacionales a todas las mujeres en situación de violencia doméstica.
- e) Establecer un paquete de medidas de emergencia para situaciones de alto y mediano riesgo que incluyan servicios de atención de guardia las 24hs los 365 días del año, protección inmediata, alojamiento seguro para la mujer y sus hijas e hijos en todo el

---

<sup>6</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19580-2017>



## Informe Conjunto Examen Universal Periódico: Uruguay (2018)

territorio nacional, sistema de cuidado para ellos, patrocinio legal gratuito, apoyo económico y asistencia psicosocial para todo el núcleo familiar.

- f) Generar mecanismos de supervisión y control para las prácticas gubernamentales y no gubernamentales con participación efectiva de la sociedad civil organizada.
- g) Incorporar en la currícula educativa en todos los niveles, (primaria, secundaria y terciaria) la formación en: DDHH, derechos de infancia y adolescencia, perspectivas de genero, diversidad sexual, étnico racial y discapacidad, violencia de genero, violencia domestica y sexual.