

ABSTRACT

Este documento fue elaborado por el Centro CLADEM Uruguay con el propósito de mostrar la situación sobre la discriminación contra la mujer en nuestro país. Se realizó un análisis de las regulaciones dictadas por las instituciones públicas, legislación, políticas públicas y la realidad, que hacen al grado de cumplimiento de la obligación del Estado uruguayo, al firmar la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y en adoptar las medidas necesarias para la eliminación de la discriminación en todas sus formas y manifestaciones.

Contiene:

Introducción;

I) los Principales puntos de preocupación respecto al tema; por su importancia para las mujeres de la sociedad uruguaya se aborda en respectivos capítulos específicamente los temas de:

II) Mujer y Violencia Doméstica;

III) Mujer y Empleo;

IV) Recomendaciones; y

V) Anexos en los que se adjuntan: Leyes, decisiones de tribunales nacionales, artículos periodísticos y datos estadísticos.

INTRODUCCION

El presente informe fue preparado por el Centro CLADEM de Uruguay, en un lapso muy breve debido al reciente conocimiento de la fecha límite para su presentación. En el esfuerzo colaboraron Graciela Dufau, Nea Filgueira, Ana Lima y Flor de María Meza.

El año 1981 el Estado uruguayo mediante Decreto Ley No.15.164 ratificó la CEDAW y el 9 de mayo del año 2001 su Protocolo Facultativo Opcional. Dicha actitud confirma la posición tradicional del Estado uruguayo de ratificar tratados internacionales y regionales en materia de derechos humanos, que lo colocan en una posición de avanzada. Sin embargo, ello no se ha traducido hasta la fecha en una voluntad política que promueva la adopción de políticas públicas y cambios legislativos, tendientes a eliminar todos los estereotipos discriminatorios hacia la mujer.

En nuestro ordenamiento jurídico, los tratados internacionales tienen jerarquía de ley. En aquellos cuyo contenido es de derechos humanos, hay juristas que consideran que sus disposiciones adquieren jerarquía constitucional porque los derechos amparados en ellos, están comprendidos en el artículo 72 de la Constitución Nacional. A su vez, tales derechos son de aplicación inmediata en base a lo consagrado por el artículo 332 de la Carta Magna. Por tal motivo se torna imprescindible que el Estado cumpla con el compromiso asumido al firmar y ratificar la CEDAW; ello no culmina con ese mero aspecto formal, el cual en realidad es el punto de partida. Es necesario, que tome medidas y

disponga políticas públicas integrales que materialicen ese reconocimiento hasta ahora declarado.

El presente informe aborda en forma general los principales puntos de preocupación y señala los avances realizados y los incumplimientos existentes. Además, desarrolla especialmente dos aspectos - Violencia Doméstica y Empleo - dado la relevancia que ellos tienen para las mujeres uruguayas. Su lectura permite afirmar que el Estado ha tomado algunas medidas dentro de ciertas áreas, en forma parcial y por lo tanto fragmentaria, en general a iniciativa de personas - mayoritariamente mujeres - ubicadas en lugares de poder.

Para comprender la situación que se enfrenta al intentar promover cambios en este tema en el país, es importante tener presente el efecto que ha tenido a nivel de las autoridades y de las creencias de la ciudadanía, la temprana consolidación de los derechos civiles y la igualdad en la ley, en general y en especial para las mujeres. Tal adelanto formal engendró el mito, vigente actualmente, que Uruguay es un país de avanzada, en el cual no existe la discriminación contra la mujer. En este aspecto ocurre algo similar a lo que sucede con el contenido tradicional de los derechos humanos: se considera que la normativa existente es suficiente para amparar a hombres y mujeres por igual y no se requiere ninguna otra cosa.

La situación descrita se articula con patrones culturales que valoran altamente la educación como elemento fundamental para el ascenso social, explicando en parte que a partir de la década de 1970, las mujeres presenten: más años de estudio promedio que los hombres, tasas más bajas de analfabetismo que ellos (el analfabetismo no llega al 4% en el conjunto de la población) y que, actualmente, las mujeres sean mayoría en la enseñanza universitaria (más del 68 % en la Universidad de la República). Sin embargo, el temprano desarrollo cultural alcanzado no fue seguido de un cuestionamiento de los conceptos estereotipados de lo masculino y femenino que se transmiten a través de los medios de comunicación, la educación formal e informal, y en general, circulan en todas las instituciones sociales obstaculizando el real avance y empoderamiento de las mujeres uruguayas.

Por lo expuesto, el informe culmina sugiriendo a modo de Recomendaciones las acciones que el Estado debe llevar a cabo en forma prioritaria. En 11 Anexos se documentan las afirmaciones realizadas y se incluyen datos y un panorama actual del contexto político y socio-económico nacional.

Este documento debe ser considerado un complemento y ampliación del Shadow Report elaborado por la Comisión Nacional de Seguimiento de los Compromisos de Beijing.

I.- PRINCIPALES PUNTOS DE PREOCUPACION

1.1 En Uruguay, la carencia de una política de Estado orientada a eliminar la discriminación contra las mujeres dificulta el cumplimiento de los compromisos

que se derivan de la Cedaw en términos generales, a pesar que la misma fue ratificada por el Decreto-Ley N° 15.164 de 30 de noviembre de 1981.

Recomendación: La naturaleza programática de la Convención y la ausencia de sanciones por el no cumplimiento, requiere políticas de Estado como forma de procesar la incorporación de sus principios, en la ley y en la vida política, social, económica y cultural, en el más amplio sentido de su significado.

1.2 Esa carencia explica - en parte - que aún hoy la expresión "discriminación contra la mujer", no sea de uso para el legislador; el aplicador de la ley, el comunicador; el profesor universitario; y que no haya sido utilizada para otorgarle contenido a las normas, políticas y acciones del Estado uruguayo - salvo excepciones -, incluso aquéllas dirigidas a las mujeres.

1.3 El Uruguay consagra el principio de igualdad en su forma más genérica en el art. 8 de la Constitución Nacional (CN): "Todas las personas son iguales ante la ley, no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos y las virtudes". La primera CN (1830) establecía que "Los hombres son iguales ante la ley..."; texto que se mantuvo en las CNs aprobadas en 1918 y 1934. El texto actual fue incorporado a la CN de 1952. A partir de esa fecha se han efectuado varias reformas constitucionales siendo la última del año 1998. Ninguna de ellas adecuó la fórmula utilizada para hacer explícitamente visible esa garantía para el sujeto mujer (Cedaw, art. 2 inc. a) utilizando lo recomendado por las técnicas jurídico-lingüísticas actuales. Teniendo las oportunidades, no se dio cabal cumplimiento al compromiso asumido en el caso específico de las mujeres en la forma preceptuada por la Cedaw (art. 2 inc. a).

Recomendación: Para evitar toda discriminación contra la mujer (parágrafos 1.2 y 1.3), los principios de Cedaw deben ser incorporados en la legislación nacional de manera de asegurar su cumplimiento (Cedaw art. 2, inc. b)

1.4 La excepción al incumplimiento del art. 2 inc. b) la constituye la Ley 16.045 del 2 de junio de 1989 sobre "Igualdad de Trato y Oportunidades para ambos sexos en la Actividad Laboral" que en su art. 1 establece: "Prohíbese toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral"; y que establece sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento (ver Anexo N° 1).

Recomendación: Para superar esa ausencia de actualización y acompañar la incorporación de valores antidiscriminatorios en las relaciones sociales, a través de la educación, se requieren medidas que apelen al respaldo de la ciudadanía.

1.5 Las máximas jerarquías de los órganos estatales no han emitido mandatos específicos para que sus dependencias se abstengan de incurrir en actos de discriminación contra la mujer y ellas no velan para que se actúe de conformidad (Cedaw, art.2, inc. d). Las excepciones están constituidas por:
(i) La Ley mencionada en el párrafo 1.4, que resulta de aplicación tanto en el ámbito público como el privado.
(ii) Una norma establecida por el legislativo del Gobierno Departamental de

Montevideo (Decreto N° 28.942, del año 2000) que tipifica y establece sanciones para el acoso sexual en el ámbito de los funcionarios municipales, seguida del Decreto reglamentario correspondiente. (iii) El Decreto N° 346 del año 1997 del Poder Ejecutivo, por el cual se incorpora a las "pasantes" del Consejo de Educación Técnico Profesional al régimen de licencia por maternidad de las funcionarias públicas, y que otorga 2 días de licencia por paternidad a los "pasantes" hombres. Este Decreto es un buen ejemplo de las políticas públicas desarrolladas hasta el momento en temas de interés de la Cedaw. Ellas suelen ser puntuales y fragmentarias. Existen muchas otras situaciones - en otras dependencias - asimilables a las contempladas por el Decreto, y sin embargo, él ampara sólo un caso particular: las/os "pasantes" del Consejo mencionado.

Recomendación: Considerando que en el país el Estado sigue siendo el principal empleador y sus empresas de servicios y organismos sectoriales son los que atienden a la mayor cantidad de público, el cumplimiento del art. 2 inc. c) de la Cedaw, resultaría decisivo para promover el cambio de los patrones socioculturales y las prácticas consuetudinarias que perjudican a las mujeres (Cedaw, art. 5 inc. a). Máxime considerando que - salvo la simple voluntad política - no se advierten limitaciones de otra índole para subsanar el incumplimiento actual.

1.6 El Estado no ha tomado las medidas adecuadas para eliminar la discriminación en ámbitos ajenos a los estatales (Cedaw, art. 2, inc. e), salvo en lo atinente a las relaciones laborales y en aquello relacionado con la Violencia Doméstica (VD), que se desarrolla como punto especial de este Informe. Se destaca la falta de receptividad a la demanda femenina respecto a la fijación de cuotas para: (i) la incorporación de las mujeres en las listas de votación de los partidos políticos para cargos representativos en el gobierno; (ii) en los órganos de los partidos políticos y de los sindicatos (sólo dos sectores de la coalición de izquierda han atendido a dicha demanda); (iii) en los órganos de dirección de las Cámaras empresariales, los Colegios profesionales, las Asociaciones de productores rurales, etc. Los ámbitos de: las comunicaciones, las organizaciones de la sociedad civil (una densa red de organizaciones cooperativas, de voluntariado, de ONGs, de clubes sociales y deportivos, de productores rurales, etc.), han sido "tocados" en forma excepcional por recomendaciones o campañas impulsadas desde algún ámbito estatal (y solo algunos de ellos). En la actualidad, parece más probable que las iniciativas surjan en esos ámbitos, que desde el estado central.

La excepción principal está constituida por las iniciativas del gobierno departamental de Montevideo. La Intendencia Municipal de Montevideo creó en 1994, una Comisión de la Mujer integrada al Área de Políticas Sociales. La misma ha venido desarrollando, en forma coordinada con organizaciones de la sociedad civil, una serie de programas tendientes a promover la igualdad de oportunidades y de trato y la no discriminación contra la mujer, en la sociedad en general, con especial énfasis en los sectores de población más vulnerables del Departamento. Ha realizado campañas de sensibilización, cursillos y talleres de capacitación en derechos de las mujeres - incluso para funcionarios

municipales -; programas coordinados con los servicios de salud para atención de la maternidad informada y voluntaria, el parto y el puerperio, y la prevención del cáncer génito-mamario (de alta incidencia en la población femenina del país); servicios de atención a las mujeres maltratadas. En estos momentos se encuentra a estudio de las autoridades del Gobierno Departamental, un Plan de Igualdad para las Mujeres elaborado por la mencionada Comisión.

Recomendación: Para superar esa falta de liderazgo del Estado en la promoción de cambios que favorezcan la no discriminación de las mujeres, se requiere un compromiso político que se traduzca en hechos significativos, tales como la aprobación de un Plan de Igualdad a nivel Nacional y la modificación del Mecanismo Nacional, transformándolo en un organismo intersectorial con acceso directo a las esferas más altas del gobierno.

1.7 El Estado uruguayo no ha adoptado medidas específicas tendientes a modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyen discriminación contra la mujer (Cedaw, art. 2, inc. f), salvo en los casos mencionados en este documento. De modo que existen aspectos de la normativa nacional relacionados con temas de la Cedaw, que constituyen flagrantes violaciones a sus principios. Se mencionan algunos casos de discriminación y/o de falta de armonización de la normativa, que perduran y resultan ilustrativos, extraídos del Código Penal (entre otros, ver Anexo N° 11):

- (i) El art. 116 que establece: "...El matrimonio del ofensor con la ofendida extingue el delito o la pena en su caso, tratándose de los delitos de violación, atentado violento al pudor, estupro y raptó".
- (ii) El art. 272 en la redacción dada por el art. 9 de la Ley 16.707 de 12 de julio de 1995, que mantiene en general el texto anterior, pero modifica el inciso 1° y aumenta el máximo de la pena. Dicha modificación elimina la presunción absoluta de violación en el caso de comprobarse "conjunción carnal" con personas menores de quince años y admite como prueba en contra el consentimiento emitido por tales menores, otorgando valor jurídico al mismo.
- (iii) Respecto a la validez jurídica otorgada al consentimiento de los menores, existen diferencias que resulta útil analizar para conocer el fundamento de cada una y/o a quien beneficia su regulación, en tanto muestran discriminación contra la mujer y la vigencia de estereotipos según el género:
 - § Las mujeres a partir de los 12 años y los varones a los 14 pueden casarse, pero su voluntad debe estar complementada con la de sus padres o representantes legales en su caso (arts. 91 y 105 y ss. del Código Civil). La doctrina señala que no pueden hacerlo por sí solos porque no están en condiciones de valorar la dimensión del acto que realizan como para otorgar un consentimiento suficientemente maduro.
 - § Si un/a joven menor de 18 años soltero/a y no emancipado/a, quiere celebrar un contrato de alquiler, de compraventa de un auto, etc, no puede hacerlo, en tanto se considera que no tiene un consentimiento maduro como para comprender los actos que realiza o las obligaciones que contrae.
 - § Si una joven soltera menor de 18 años tiene un hijo, no lo puede anotar como hijo propio según el art. 26 del Decreto-Ley N° 1.430 de 11 de noviembre de 1879, con las modificaciones posteriores. Se entiende que una persona incapaz relativa de derecho (sin capacidad de ejercicio) no puede tener bajo su patria potestad a otro menor.

§ Tanto mujeres como hombres menores de 18 años, mediante el matrimonio en el Registro Civil, adquieren la plena capacidad jurídica. Ello implica que por tal acto adquieren la capacidad de ejercer la patria potestad y de otorgar un consentimiento válido, evidenciando que la edad no es el verdadero fundamento del impedimento.

Recomendación: Se requiere que los distintos Institutos de las Facultades de Derecho y las respectivas Comisiones de los Colegios Profesionales, se aboquen por mandato de la ley o con medidas específicas en sus ámbitos de actuación, a subsanar estas contradicciones e incongruencias del derecho positivo nacional, con participación necesaria de las expertas designadas por las organizaciones de mujeres.

1.8 Desde el retorno a la democracia en 1985 los sucesivos gobiernos nacionales han desestimado los reclamos de los grupos de mujeres para otorgar el lugar que se merece - en la agenda pública - a la eliminación de la discriminación contra la mujer y a las desigualdades de género que persisten en la vida política, social, económica y cultural, de modo de asegurar el pleno desarrollo de las mujeres y llevar a la práctica dicho principio (Cedaw, art. 3). Como prueba de ello se señala: (i) la ausencia de un Plan de Igualdad (a pesar de que Uruguay es signatario de la Plataforma de Acción aprobada en Beijing); (ii) la denegación de demandas para establecer medidas positivas - especialmente en relación con la participación política de las mujeres -; (iii) el status mínimo otorgado al Mecanismo Nacional (Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, INFM) y los magros recursos presupuestales que se le asignan, bajo una dirección de hecho, ya que no existe tal cargo en el escalafón del Ministerio correspondiente; (iv) la existencia de programas y acciones sectoriales de corto plazo en otros organismos estatales (por depender de financiamientos externos y no contar con recursos genuinos del Estado), que no se coordinan entre sí y que al discontinuarse dejan insatisfechas las expectativas generadas por ellos. (Ver Anexo N° 2). Como ejemplo de ello, se menciona que el Programa de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior con financiamiento del BID, incluye un componente para la atención de las víctimas de VD (mujeres y niñas/os). Ello generó la firma de convenios con 7 organizaciones (ONGs y oficinas públicas) que prestan servicios en dicha área, que ampliaron su cobertura desde 1998. Tal cobertura no podrá mantenerse cuando finalice el Programa en el primer semestre del año próximo, dado que el Gobierno no ha previsto mantener la continuidad de esas actividades en función de restricciones presupuestales ya establecidas. La excepción a lo señalado, son los Programas de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), en tanto cuenta con programas permanentes, con recursos presupuestales genuinos para su implementación y con su propio plantel de funcionarios/as.

Recomendación: Se reitera la recomendación formulada en el parágrafo 1.6 "Aprobación de un Plan de Igualdad para las Mujeres y modificación del status y estructura del Mecanismo Nacional".

1.9 El Estado uruguayo no ha adoptado medidas adecuadas para modificar los patrones socioculturales basados en estereotipos o ideas de inferioridad o

superioridad de alguno de los sexos (Cedaw, art. 5) (ver párrafo 1.5). Han existido programas puntuales por parte de organismos especializados (ver Anexo N° 2); pero se carece de acciones de mediano y largo plazo. Esto se evidencia en que: no se realizan periódicamente campañas de sensibilización dirigidas a la opinión pública en general o a definidos sectores de población; no se han integrado a la educación los compromisos que implica la Cedaw (ver párrafo 1.12); tampoco se ha incorporado la perspectiva de género a la formación profesional, especialmente en el caso de los operadores jurídicos, de la salud y docentes entre otros. Se destacan como favorables las medidas internas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para capacitar a su plantel de inspectores en la detección de las violaciones a Convenios de la OIT, a otras normas internacionales y a las leyes nacionales, en materia de discriminación contra la mujer; así como para la orientación a los empleadores, previniendo la ocurrencia de ella.

Recomendación: Realizar campañas periódicas de sensibilización sobre las discriminaciones basadas en el género, involucrando en ellas a las empresas privadas de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil; incorporar las temáticas de género y la normativa internacional al respecto en la formación profesional y en los cursos de la Oficina de Servicio Civil; difundir, a través de los órganos de prensa estatales, materiales elaborados para contribuir a eliminar los estereotipos de género y los patrones socioculturales que inferiorizan a las mujeres, así como las resoluciones y acciones del sistema de Naciones Unidas en relación con la condición de las mujeres.

1.10 Asimismo, ni el Gobierno ni los organismos estatales especializados han sido sensibles al reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en la educación y desarrollo de los hijos (Cedaw, art. 5). Los programas públicos de atención materno-infantil han sido tradicionales en cuanto a no promover la participación paterna. Algo parecido ocurre con la forma tradicional que tienen los establecimientos educativos de involucrar con preferencia a las madres en el seguimiento de sus hijos. Se señala un avance a nivel de la salud y un caso en que se necesita innovar en la normativa existente:

(i) El 23 de agosto del 2001 mediante Ley N° 17.386 a iniciativa de una Senadora de profesión médica, se sancionó la llamada "ley de acompañamiento en el parto" que le otorga el derecho a la parturienta a estar acompañada de una persona de su confianza o en su defecto, a su libre elección de una especialmente entrenada para darle apoyo emocional.

(ii) En un período en que el incremento de los divorcios (ver Anexo Estadístico N° 3); la migración masculina periódica en busca de trabajo y la pérdida de calidad de vida de los hogares, plantea mayores desafíos a las mujeres para atender el núcleo familiar, persisten las dificultades de parte de los operadores para asumir la responsabilidad conjunta de hombres y mujeres en relación a la familia. Esto a pesar de las facultades otorgadas (poderes inquisitivos en la temática) a los tribunales de familia por la nueva ley procesal vigente a partir de 1989.

En el Uruguay el aborto es una práctica muy utilizada por las mujeres desde la década del 30 del Siglo pasado, a pesar de estar tipificada como delito. Los

servicios sociales que prestaba el "welfare state" y el relativo bienestar alcanzado, permitieron que las mujeres tuvieran acceso a servicios clandestinos para realizarse abortos en condiciones también relativamente satisfactorias. Dado los cambios socio-económicos sufridos por el país y el desmantelamiento del Estado de Bienestar, la sociedad está enfrentando en las últimas décadas nuevos problemas. La pobreza se ha incrementado fundamentalmente en los grupos que están en edad reproductiva y las mujeres de los restantes sectores sociales, están en condiciones de evitar los embarazos y lo hacen, razón por la cual el 48 % de los niños nacen en la pobreza hoy en día. De lo expuesto surge que han desaparecido las relativas facilidades que, en otras épocas, invisibilizaban el hecho que el embarazo forzado (maternidad indeseada) es un problema social. Hoy día es mayor el número de mujeres que acceden a abortos en situación de riesgo y son justamente las que padecen mayores carencias económicas. De ahí las 8 mujeres muertas a consecuencias de abortos mal realizados en el año 2000 - número significativo para los guarismos nacionales - y la necesidad de que las autoridades de Salud Pública, implementen servicios en 2 sentidos: (i) especializados para la atención de mujeres con abortos en curso o con lesiones post aborto (ii) especializados de planificación familiar y atención al embarazo adolescente.

Desde el retorno de la democracia en 1985 se presentaron varios proyectos de ley buscando atender el problema, el más completo de ellos en el año 1993 y que logró la aprobación en la Comisión de Bioética de la Cámara de Representantes, pero luego no fue tratado por el Plenario de dicha instancia. Esta iniciativa fue retomada el año pasado por un grupo de legisladoras de distintos partidos, pero aún no se ha logrado su aprobación.

Recomendación: Se reiteran las recomendaciones realizadas en el parágrafo 1.6 y se considera imprescindible que los jueces revisen la interpretación y aplicación que hacen actualmente de la normativa existente con respecto a las pensiones alimenticias.

1.11 En el país la prostitución se halla reglamentada por la Ley No. 8080 y su Decreto Reglamentario del año 1928, otorgándole el control de la misma a las autoridades de salud pública, municipios y policía. Se reglamenta para que pueda ejercerse con carácter lícito y sólo para proteger la salud pública - que no sea foco de contagio de enfermedades de transmisión sexual - el orden público, las buenas costumbres y la moral pública. La prostitución no es delito en Uruguay, sí lo es el proxenetismo (Cedaw, art. 6), tipificado en la misma Ley y sus modificaciones posteriores: la Ley Nº 16.707 del 30 de julio de 1995 que agregó la figura del reclutador/a de personas para ejercer la prostitución, en el país o en el extranjero y aumentó la pena de la asociación para delinquir cuando la finalidad de la misma es el proxenetismo o el reclutamiento. En ambos casos se exige el ánimo de obtener ganancia, excluyéndose al "gigoló o rufián".

Algunas novedades se han producido en la última década con relación a las situación de desventaja que el ejercicio de la prostitución involucra: a fines de la década de los 80 un grupo de prostitutas creó una asociación de meretrices (AMEPU - Asociación de Meretrices y Prostitutas del Uruguay) que actualmente

ha logrado tres reconocimientos importantes: (i) se les levantó la prohibición administrativa de acceder al certificado de buena conducta, lo que les permite la obtención del pasaporte; (ii) el Banco de Previsión Social reconoció a las prostitutas su calidad de trabajadoras, lo que les permitió afiliarse al sistema de seguridad social como trabajadoras independientes y obtener los beneficios correspondientes, incluso el derecho a retiro. A raíz de ello, logró integrarse como gremio a la Central de Trabajadores, pasando a ser un miembro más de la misma. En cuanto a la trata de mujeres, merece mencionarse un caso de esta década que ilustra sobre nuevos riesgos para ciertas mujeres. A partir de una investigación periodística, realizada por una mujer, quedó al descubierto una organización criminal transnacional uruguaya que reclutaba mujeres para ejercer la prostitución en Milán. La actividad realizada dentro del país correspondía a la prevista como delito de proxenetismo y asociación para delinquir. Reunida la prueba por jueces italianos y puesto en conocimiento de la justicia uruguaya, varios integrantes fueron sometidos a juicio penal en ambos países. No obstante, en Uruguay y a pesar que la Suprema Corte de Justicia en 1996 (ver Anexo N° 4) validó la interceptación telefónica realizada en Italia probando la participación de numerosas personas, un tecnicismo permitió que en el tribunal de segunda instancia no continuara la investigación contra uno de los procesados, cerrándose la causa a su respecto. A raíz de dicho suceso, el Estado parece haber reconocido - aunque parcialmente - su falta de amparo a las mujeres que vivieron en condiciones de esclavitud en Italia, víctimas de proxenetas, al permitir que las prostitutas accedan al certificado de buena conducta y consiguientemente, a la obtención del pasaporte. Esa era la circunstancia que utilizaban los criminales para sacarlas del país proporcionándoles pasaportes falsos, con la complicidad de agentes de viajes y policías. La misma razón parece ser el fundamento de la creación del delito de reclutamiento para ejercer la prostitución en el país o en el extranjero.

1.12 La igualdad civil lograda por las mujeres en 1946, las ampara en relación con los temas abarcados en el art. 9 de la Cedaw (nacionalidad)

1.13 En materia de educación, no obstante la consagración formal de igual acceso a mujeres y hombres a cualquier nivel de la educación formal "libre, gratuita y obligatoria", con vigencia del principio de la co-educación (mixta) desde principios del Siglo XX, hasta el día de hoy, las autoridades de los Entes rectores de la educación no han cuestionado los conceptos estereotipados de lo masculino y femenino que se transmiten a través de ella ni se han revisado el contenido de los programas y las prácticas docentes. Como pruebas se mencionan:

(i) la reforma educativa en enseñanza inicial y básica iniciada en 1996 no revisó ni modificó los libros, programas y métodos de enseñanza (Cedaw, art.10, inc. c);

(ii) un programa de educación sexual que comenzó por capacitar a docentes de enseñanza media para impartirla - iniciado en 1989 - fue suspendido por las nuevas autoridades del Consejo Autónomo por objeción de uno de los Consejeros, antes de la entrada en vigencia de la reforma (Cedaw, art. 10 inc. h);

(iii) en el año 2000 la distribución de un libro especialmente realizado para

adolescentes sobre información y educación sexual - iniciativa del Programa Nacional de SIDA, con apoyo de ONU/SIDA y OPS - fue vetada por el mismo Consejo, libros que permanecen encajonados hasta hoy. Estas actitudes no se condicen con la alta legitimidad otorgada por la sociedad y los padres y madres en particular, a la educación sexual como elemento integrante de la educación básica. Tendencias negativas de las autoridades de la educación básica y pre universitaria que aparecen superadas por la ciudadanía, la cual en las encuestas de opinión manifiesta su deseo de remover ideas que podrían calificarse de patriarcales. Algunos signos positivos han aparecido en este último período para modificar la situación en la educación:

- (i) la Cámara de Representantes, expidió una Minuta de Comunicación que señala: "Es aspiración de esta Cámara que los organismos rectores de la educación, en sus diversos niveles, analicen la posibilidad de incluir en la currícula la educación para la sexualidad, asignándole el espacio correspondiente, contribuyendo así a una formación integral de la personalidad";
- (ii) el Rector de la Universidad de la República creó este año la Red Temática de Género presidida por una investigadora feminista e integrada por docentes universitarias de todas las ramas, con Comisiones sectoriales en todas las Facultades y Escuelas, aunque no pueda dejar de mencionarse lo tardío de esa toma de conciencia por parte de tales autoridades. En cambio, no se han implementado aún estudios de grado y de post-grado cuyo centro sean las perspectivas de género desarrolladas por las distintas disciplinas, para abarcar problemáticas que recién están ingresando a las preocupaciones académicas (i.e. la VD).

II MUJER Y VIOLENCIA DOMESTICA

2.1 Mediante la Ley No. 16.707, artículo 18º, Ley de seguridad ciudadana, del 12 de noviembre de 1995, se incorporó al Código Penal Uruguayo el artículo 321 bis, "delito de violencia doméstica" que dice: "El que por medio de violencias o amenazas prolongadas en el tiempo, causare una o varias lesiones personales a persona con la cual tenga o hay 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.

La pena será incrementada de un tercio a la mitad cuando la víctima fuere una mujer y mediaren las mismas circunstancias y condiciones establecidas en el inciso anterior.

El mismo agravante se aplicará si la víctima fuere un menor de dieciséis años o una persona que, por su edad u otras circunstancias tuviera su capacidad física o psíquica disminuida y que tenga con el agente relación de parentesco o cohabite con él".

2.2 De la redacción del artículo se constata la invisibilización de la mujer (Cedaw, art. 1 y art. 2 inc. c y d) a quien todas las investigaciones y estadísticas señalan como víctima mayoritaria de la Violencia Doméstica. Esto se refleja tanto en la definición del delito en el que la mujer no aparece como sujeto de derecho, como en el aumento de la pena cuando la víctima fuere una

mujer o un niño. También cabe resaltar que ubica a la mujer al nivel de sujetos incapaces por la edad o por enfermedad (niños y discapacitados).

2.3 Desde su creación la aplicación de esta norma ha sido mínima principalmente por dos razones: (i) la interpretación que de la norma realizan la gran mayoría de los operadores, exigiendo en los hechos que las lesiones sean físicas, clínicamente visibles, para que merezca la respuesta penal (Cedaw, art. 2 inc. d); desestimando así las lesiones emocionales o psíquicas. (ii) la exigencia de la norma de la "prolongación en el tiempo", (repetición de los actos violentos), origina controversia debido a que muchos operadores no comprenden la existencia de un patrón de conducta violenta y el efecto que el mismo produce en las víctimas (Cedaw, art.5 inc. a).

2.4 La ausencia de sensibilización y capacitación específica de los operadores en ese tema, es un factor determinante para la atención de este grave problema. La mayoría de ellos siguen considerando a la violencia doméstica como una cuestión privada, revictimizando a la mujer, generando una mayor indefensión de la víctima (Cedaw, art.1 y art. 5, inc. a).

2.5 La ruta procesal penal, por sí sola, plantea serias dificultades. A éstas se suman el desistimiento de la víctima a proseguir con los juicios iniciados, por desconocimiento, indefensión, pobreza y la pérdida de los ingresos provenientes del agresor. La sanción penal, por otra parte, no tiene respuestas para, entre otros problemas: (i) la situación de los hijos menores; (ii) la exclusión del agresor del hogar (salvo que se procese, situación en la que debe ponerse plazo durante el cual no podrá acercarse a la víctima); (iii) para la asistencia alimentaria y de vivienda, (iv) asistencia a la víctima y el victimario.

2.6 De lo expuesto se concluye que la respuesta penal que el Estado encontró para abordar este problema de alto riesgo en el Uruguay, no es suficiente (Cedaw, art.2 inc. c). El Estado desconoce su obligación de adoptar normas para prevenir y erradicar la violencia doméstica.

Recomendación: Se requiere contar con servicios integrales y accesibles a todas/os, en condiciones de atender las distintas necesidades que se plantean en casos de Violencia Doméstica, incluyendo refugio temporal para las víctimas y sus hijos/as.

2.7 La gran mayoría de los operadores no entienden que la prevención y la resolución de la violencia doméstica -salvo que se trate de delito- debe darse preventivamente en el ámbito de los Tribunales de Familia, dificultando la creación de normativa al respecto (Cedaw, art. 3). A título de ejemplo, la práctica judicial en la jurisdicción de "Familia", de ordenar que el agresor se aleje del hogar común, carece de norma legal; es una creación jurisprudencial de uso generalizado pero en definitiva, depende de la voluntad del Juez actuante.

2.8 El 18 de octubre de 2.001 las organizaciones de mujeres de este país hicieron realidad un sueño que vienen empujando desde hace quince años, al lograr media sanción por unanimidad en la Cámara de Diputados un Proyecto de Ley sobre violencia doméstica (Anexo Nº 5). Aunque actualmente, se han planteado dificultades para concretar su aprobación en la Cámara de Senadores donde se encuentra a estudio de la Comisión de Constitución, Legislación y Códigos. A ella acudieron miembros de la Asociación de Magistrados y de la Asociación del Ministerio Público y Fiscal del Uruguay para exponer su oposición al mismo. Magistradas/os del Poder Judicial y de la Fiscalía manifestaron oposición basándose principalmente en que dicho Proyecto aumenta la carga procesal que les corresponde.

Recomendación: Es imprescindible que el Estado Uruguayo cuente con una ley como la que se encuentra a estudio, primero para dar a los jueces instrumentos adecuados para la defensa de los DD.HH. de las mujeres y las familias; segundo para dar cumplimiento, además, a la obligaciones asumidas al ratificar varios tratados y directrices internacionales (Cedaw, Convención de Belem do Pará, Plan de Acción para la Mujer aprobado en Beijing, etc.); y tercero, para ponerse al nivel de los otros veintinueve países de América Latina y el Caribe, que ya tienen leyes al respecto.

2.9 En cuanto a la información referida a Violencia Doméstica, en Uruguay recién se está comenzando a elaborar algunos indicadores. Existen fuentes diversas, estatales y privadas, que han tomado la iniciativa de procesar los datos que recogen - parciales - sin que existan criterios comunes y un sistema unificado (ver Anexo Nº 6). El registro y tratamiento de la información en materia de violencia doméstica en las instancias policiales y judiciales es inadecuado y escaso. Asimismo, las instancias no gubernamentales especializadas en violencia contra las mujeres, registran información muy general no siendo posible obtener indicadores adecuados al respecto. La ausencia de registro se agudiza en los Juzgados de Familia, donde no se registran las situaciones de violencia. Estas no se asumen porque no hay norma que respalde la actuación judicial.

2.10 Utilizando la información que proporciona un diario local, obtenida a partir de información policial, se contabilizaron las muertes causadas por violencia doméstica en un lapso de 18 meses, concluyéndose que cada 9 días fallece una mujer por esta causa en Uruguay, lo cual resulta significativo para un país de 3.300.000 habitantes.

2.11 Especial atención merecen los últimos dos años en los cuales la información indica que los homicidas de este tipo, en mayor proporción que antes, se quitan la vida luego de cometer el delito. y agreden o matan, también en mayor proporción que antes, a los parientes más cercanos de la víctima, incluyendo a sus hijas/os. Estos homicidas suicidas parecen ir en aumento (este año ocurrieron 16 de estos casos y 10 lograron su cometido). En el mismo sentido, aunque el incremento es menor, se han dado más casos de mujeres maltratadas que han dado muerte al agresor.

Recomendación: Se necesita generar un sistema nacional de indicadores de violencia contra las mujeres que reúna y procese la información generada en diversas fuentes y la publique periódicamente; los institutos de distintas Facultades y Escuelas deberían contar con programas dedicados a la investigación del problema y de su desarrollo a lo largo del tiempo; resulta urgente generar mecanismos que permitan detectar el fenómeno tempranamente y evitar sus consecuencias más graves, mediante continentación y tratamiento.

III. MUJER Y MERCADO DE TRABAJO

3.1 La Constitución Nacional (CN) reconoce la libertad de trabajo, profesión y empleo a toda persona (art. 36), salvo las limitaciones de interés general que establezcan las leyes (Cedaw, art. 11. 1, inc. a), sin efectuar mención específica a la mujer. (ver Anexo N° 7).

3.2 Los restantes derechos referidos en Cedaw artículo 11.1 se encuentran contemplados especialmente en la Ley No. 16.045 ya mencionada (Anexo No. 1) y, en general, en la normativa laboral de fuente nacional. También en los Convenios Internacionales del Trabajo de OIT ratificados por el país, en particular los CIT 100, 110 y 156.

3.3 Respecto a la promoción del suministro de servicios sociales de apoyo que permitan combinar las responsabilidades de familia con las obligaciones laborales y la participación en la vida pública, a través de una red de servicios de cuidado de los niños (Cedaw, art. 11.2 inc. c), el Estado no ha encarado su desarrollo y ello es obstáculo muy grave para la participación femenina.

3.4 Persisten varios problemas para eliminar tratamientos discriminatorios por tres razones básicas:

(i) la técnica jurídico-lingüística utilizada en la redacción de varias leyes laborales, ya que no incorporan explícitamente la no discriminación de las mujeres;

(ii) la mayoría de los legisladores desconoce las diferentes necesidades que tienen las mujeres y los hombres, y por lo tanto, muchas veces establecen requisitos para acceder a ciertos derechos que resultan lesivos para las mujeres;

(iii) la aplicación que hacen los operadores y los empleadores en general (incluyendo el Estado como empleador), de dichas normas. Un primer ejemplo de esos problemas lo constituye la legislación que aprobó la Reforma de la Seguridad Social, estableciendo las nuevas condiciones para acceder a las pasividades (Ley No. 16.713 del 3 de setiembre de 1995). Esta norma igualó la edad de retiro para hombres y mujeres y estableció un plazo más extenso para tener derecho al mismo (35 años). Este último requisito dificulta actualmente más a las mujeres que a los hombres, alcanzar el retiro antes de llegar a una edad muy avanzada. En Uruguay, igual que en otros contextos, las mujeres suelen interrumpir su actividad laboral durante la primera parte del ciclo de vida familiar, o se integran al mercado laboral luego de finalizada dicha etapa. La medida más cuestionable de tal Ley es la que establece que la asignación de retiro se calcula según la esperanza de vida de

hombres y mujeres. Ello implica que una mujer tendrá una asignación mensual de retiro inferior a la de un hombre, ambos con los mismos años de actividad y la misma edad y habiendo realizado ambos un ahorro idéntico. Un segundo ejemplo se refiere a la interpretación del principio de no-discriminación en casos recientemente presentados ante los tribunales. En el proceso de Reforma y reducción de la burocracia del Estado, algunos Entes estatales establecieron incentivos para el retiro de los/as funcionarios/as que tuvieran derechos jubilatorios adquiridos por la ley anterior a la actualmente vigente (55 años de edad las mujeres y 60 los hombres). Se aprobó una escala para el otorgamiento de tales incentivos que variaba según la edad del funcionario/a, y según tuviera o no configurada la causal jubilatoria. La aplicación de esta disposición significó en los hechos que en similares condiciones, siempre las mujeres recibieran un monto de incentivo menor que los hombres. (ver Anexo N° 8)

Un solo Ente estatal aceptó la reclamación de sus funcionarias mujeres e igualó el incentivo de retiro para ambos sexos. Los otros Entes no admitieron que existiera discriminación por lo cual las funcionarias iniciaron juicios ante diversos tribunales. La tendencia mayoritaria a nivel de los tribunales, ha sido desestimar los reclamos que alegaron el principio de no-discriminación, establecido en la Cedaw. En un caso se logró que el tribunal de primera instancia reconociera la violación del principio de no discriminación y resolviera que se les pagara a las reclamantes la indemnización de daños y perjuicios pedida. Esa resolución fue revocada por mayoría por el tribunal de apelaciones actuante, con una importante discordia de uno de los Sres. Ministros de ese tribunal (ver Anexo N° 9). El caso actualmente se encuentra pendiente de resolución de la Suprema Corte de Justicia, instancia muy importante y definitiva que deberá decidir el alcance que se le otorga a dicho principio en el ámbito nacional.

3.5 En Uruguay, la situación de discriminación que enfrentan las mujeres trabajadoras está directamente relacionada con los "arreglos sociales" basados en una división sexual del trabajo tradicional, que tiene sus fundamentos en los patrones socioculturales dominantes. Desde hace más de veinte años, las limitaciones para un crecimiento económico sostenido, el peso de las políticas de ajuste sobre los salarios y cambios en el gasto público social, explican el incremento del sobretrabajo de las mujeres. Ello no produjo los cambios necesarios en aquellos "arreglos" para garantizar una distribución más equitativa de las cargas familiares (el Uruguay presenta una de las tasas más altas de participación femenina en las actividades económicas: entre los 20 y los 50 años, las tasas superan el 70%). La precarización, la flexibilización laboral practicada actualmente, la escasez de puestos de trabajo, etc. dificulta que las mujeres puedan ejercer sus derechos en materia laboral, agudizando las desigualdades sin respuestas institucionales por parte del Estado. Las gráficas y cuadros del Anexo Estadístico N° 3, son ilustrativas de las siguientes desigualdades y discriminaciones:

(i) el porcentaje de mujeres en los trabajos denominados "con restricciones" (subempleo, servicios domésticos, trabajo precarios), es muy superior al de los hombres: M: 37.2%, H. 21.4%

(ii) el desempleo femenino se situaba en el período 1998-1999 en 16.5% y el masculino en 9.8%.

(iii) el promedio de ingreso mensual de las mujeres en 1999 alcanzaba al 75% del que tenían los hombres en el mejor de los casos (transporte y comunicaciones) y en el peor, no llegaba a la mitad (industrias), siendo exactamente el 50% en comercio y servicios financieros, sectores en los que la participación femenina es muy alta.

(iv) el Estado no ha definido políticas tendientes a cubrir parte de las cargas familiares, especialmente en relación con la atención de los hijos dependientes, lo que dificulta a las mujeres el acceso a actividades remuneradas, por un lado, o las obliga a jornadas de trabajo muy extensas.

Recomendación: Para eliminar esas y otras discriminaciones en las áreas laborales se requiere una política de Estado especialmente diseñada que las prevenga:

(i) capacitación en las temáticas a ejecutivos de la administración pública, jueces, abogados laboristas, entre otros;

(ii) aprobación de un Plan de Igualdad en la función pública;

(iii) mayores controles de las violaciones que ocurren en la actividad privada en relación con las discriminaciones;

(iv) aplicación estricta de toda la normativa laboral referida a las mujeres, sea por parte de los empleadores, por parte de las oficinas estatales correspondientes o por parte de los tribunales intervinientes.

RECOMENDACIONES

Art. 2 y 3 (Políticas para eliminar la discriminación, párrafo 1.1)
Recomendación: La naturaleza programática de la Convención y la ausencia de sanciones por el no cumplimiento, requiere políticas de Estado como forma de procesar la incorporación de sus principios, en la ley y en la vida política, social, económica y cultural, en el más amplio sentido de su significado.

Art. 2, inc. b) (Adopción de medidas y sanciones adecuadas, párrafo 1.3)
Recomendación: Para evitar toda discriminación contra la mujer (párrafos 1.2 y 1.3), los principios de Cedaw deben ser incorporados en la legislación nacional de manera de asegurar su cumplimiento (Cedaw art. 2, inc. b)

Art. 2, inc. c) y d) (Garantías de protección jurídica efectiva y abstención de prácticas discriminatorias, párrafo 1.5)
Recomendación: Se reitera la necesidad de fijar una política de estado al respecto.

Art. 5 (Roles sexuales y estereotipos, párrafo 1.5)
Recomendación: Considerando que en el país el Estado sigue siendo el principal empleador y sus empresas de servicios y organismos sectoriales son los que atienden a la mayor cantidad de público, el cumplimiento del inciso c) de la Cedaw resultaría decisivo para promover el cambio de los patrones socioculturales y las prácticas consuetudinarias que perjudican a las mujeres (Cedaw, art. 5 inc. a). Máxime considerando que - salvo la simple voluntad política - no se advierten limitaciones de otra índole para subsanar el incumplimiento actual.

Art. 1, 2 y 3. (Políticas para eliminar la discriminación, párrafo 1.6)
Recomendación: Para superar esa falta de liderazgo del Estado en la promoción de cambios que favorezcan la no discriminación de las mujeres, se requiere un compromiso político que se traduzca en hechos significativos, tales como la aprobación de un Plan de Igualdad a nivel nacional y la modificación del Mecanismo Nacional, transformándolo en un organismo intersectorial con acceso directo a las esferas más altas del gobierno.

Art. 2 inc. f) y Art. 3 (Adopción de medidas legislativas adecuadas para modificar leyes discriminatorias y para el goce de sus derechos humanos en igualdad, párrafo 1.7)

Recomendación: Se requiere que los distintos Institutos de las Facultades de Derecho y las respectivas Comisiones de los Colegios Profesionales, se aboquen por mandato de la ley o con medidas específicas en sus ámbitos de actuación, a subsanar las contradicciones e incongruencias del derecho positivo nacional, con participación necesaria de las expertas designadas por las organizaciones de mujeres.

Art. 3 (Políticas para eliminar la discriminación, párrafo 1.8)

Recomendación: Se reitera la recomendación formulada en el párrafo 1.6: "Aprobación de un Plan de Igualdad para las Mujeres y modificación del status y estructura del Mecanismo Nacional".

Art. 5 (Vida pública y política, párrafo 1.9)

Recomendación: Realizar campañas periódicas de sensibilización sobre las discriminaciones basadas en el género, involucrando en ellas a las empresas privadas de comunicación y a las organizaciones de la sociedad civil; incorporar las temáticas de género y la normativa internacional al respecto en la formación profesional y en los cursos de la Oficina de Servicio Civil; difundir, a través de los órganos de prensa estatales, materiales elaborados para contribuir a eliminar los estereotipos de género y los patrones socioculturales que inferiorizan a las mujeres, así como las resoluciones y acciones del sistema de Naciones Unidas en relación con la condición de las mujeres.

Art. 5 y Art. 2 inc. c) (Garantizar la co-responsabilidad de mujeres y hombres del desarrollo de sus hijos, párrafo 1.10)

Recomendación: Se reiteran las recomendaciones realizadas en el párrafo 1.6 y se considera imprescindible que los jueces revisen la interpretación y aplicación que hacen actualmente de la normativa existente con respecto a las pensiones alimenticias.

Art. 5 y Art. 10 (Incorporación de valores antidiscriminatorios - Educación, párrafo 1.13)

Recomendación: Para superar esa ausencia de actualización y acompañar la incorporación de valores antidiscriminatorios en las relaciones sociales, a través de la educación, se requieren medidas que apelen al respaldo de la ciudadanía.

Mujer y Violencia Doméstica
Art. 1, 2 y 3 (párrafo 2.6)

Recomendación: Se requiere contar con servicios integrales y accesibles a todas/os, en condiciones de atender las distintas necesidades que se plantean en casos de Violencia Doméstica, incluyendo refugio temporal para las víctimas y sus hijos/as.

Art. 1, 2 y 3 (parágrafo 2.8)

Recomendación: Es imprescindible que el Estado Uruguayo cuente con una ley como la que se encuentra a estudio, primero para dar a los jueces instrumentos adecuados para la defensa de los DD.HH. de las mujeres y las familias; segundo para dar cumplimiento, además, a la obligaciones asumidas al ratificar varios tratados y directrices internacionales (Cedaw, Convención de Belem do Pará, Plan de Acción para la Mujer aprobado en Beijing, etc.); y tercero, para ponerse al nivel de los otros veintinueve países de América Latina y el Caribe, que ya tienen leyes al respecto.

Art. 1, 2 y 3 (parágrafo 2.11)

Recomendación: Se necesita generar un sistema nacional de indicadores de violencia contra las mujeres que reúna y procese la información generada en diversas fuentes y la publique periódicamente; los institutos de distintas Facultades y Escuelas deberían contar con programas dedicados a la investigación del problema y de su desarrollo a lo largo del tiempo; resulta urgente generar mecanismos que permitan detectar el fenómeno tempranamente y evitar sus consecuencias más graves, mediante continentación y tratamiento.

Mujer y Empleo

Art. 11.2 inc. c) y Arts. 1, 2 y 3 (Servicios sociales de apoyo y cuidado de los niños - Políticas, normas legales y capacitación, parágrafos 3.3, 3.4 y 3.5)

Recomendación: Para eliminar esas y otras discriminaciones en las áreas laborales se requiere una política de Estado especialmente diseñada que las prevenga:

(v) capacitación en las temáticas a ejecutivos de la administración pública, jueces, abogados laboristas, entre otros;

(vi) aprobación de un Plan de Igualdad en la función pública;

(vii) mayores controles de las violaciones que ocurren en la actividad privada en relación con las discriminaciones;

(viii) aplicación estricta de toda la normativa laboral referida a las mujeres, sea por parte de los empleadores, por parte de las oficinas estatales correspondientes o por parte de los tribunales que intervengan.