



Institución Nacional de  
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo



# CICLO DE DIÁLOGOS EN LA INDDHH

Derechos humanos  
en tiempos de pandemia



**Relatoría del quinto encuentro  
Violencia contra las mujeres  
17 de agosto de 2021**

## **EQUIPO COORDINADOR DEL DIÁLOGO**

### **POR INDDHH**

Wilder Tayler - Presidente

Magdalena Gutiérrez - Área de Estudios

Jorge Surraco - Área de Comunicación

Equipo de Referencia temático de Género

### **POR ACNUDH**

Jan Jarab - Representante para América del Sur

Graciela Dede - Asesora en DDHH del Coordinador

Residente de Naciones Unidas en Uruguay

## TABLA DE CONTENIDOS

1. ANTECEDENTES
2. DINÁMICA DEL DIÁLOGO
3. INTRODUCCIÓN
4. CONTEXTO GENERAL
5. LAS VIOLENCIAS EN PANDEMIA
6. CIERRE

# 1. Antecedentes

# 1. ANTECEDENTES

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), Naciones Unidas en Uruguay y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) han desarrollado el ciclo de Diálogos “Derechos humanos en tiempos de pandemia” para reflexionar, analizar e intercambiar opiniones y propuestas a partir del contexto actual y la emergencia sanitaria.

Esta relatoría da cuenta del quinto Diálogo del ciclo entre actores clave del gobierno, la sociedad civil, la comunidad internacional y la academia, que tuvo como temática central el impacto que la crisis del Covid-19 ha tenido sobre los derechos de las mujeres, y en particular, sobre el derecho a vivir una vida libre de violencia.

El objetivo general propuesto para el Diálogo fue generar un espacio de reflexión e intercambio que permitiera profundizar en el análisis de la violencia contra las mujeres en Uruguay en tiempos de pandemia, conocer e intercambiar sobre el alcance de las políticas públicas desarrolladas para mitigar las desigualdades de género, así como visibilizar elementos de alerta que deban ser considerados, conocer el estado del arte del nuevo Plan de Violencia de Género, y relevar aportes para atender las consecuencias de la pandemia.

## 2. Dinámica del diálogo

## 2. DINÁMICA DEL DIÁLOGO

El evento tuvo un panel de expositores y expositoras y una mesa de participantes clave. Dada la emergencia sanitaria, el Diálogo se llevó a cabo de manera virtual.

La bienvenida y apertura del Diálogo estuvo a cargo de Wilder Tayler, presidente de la INDDHH, y Pablo Ruiz, Coordinador Residente de Naciones Unidas en Uruguay.



Preparación del panel en la previa de la transmisión en vivo.

En el primer bloque de intervenciones participaron Mariana Mota, Directora de la INDDHH; Jan Jarab, Representante para América del Sur de ACNUDH; Mónica Bottero, Directora del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y Carmen Beramendi, Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

El segundo bloque contó con la intervención de Lilián Elhorriburu, de la Asociación de Magistrados de Uruguay; Carolina Camilo, de la Asociación de Defensores Públicos de Uruguay; Soledad Salvador, representando a ONU Mujeres; Lilián Abrancinskas, de Mujer y Salud en Uruguay (MYSU); Ana Algaré, de la Intersocial Feminista; Blanca Armand

Pilón, de la organización Voz de la Mujer de Colonia; Marina Morelli, de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, y Natalia Magnone por el Centro de Estudios Feministas de la Udelar.<sup>1</sup>

El Diálogo finalizó con un tercer bloque donde las y los panelistas cerraron su participación con una reflexión final.

Fue transmitido en vivo a través del canal de YouTube de la INDDHH y contó con intérprete de lengua de señas.

La moderación estuvo a cargo de Graciela Dede, Asesora en Derechos Humanos de la Oficina de Coordinación de las Naciones Unidas en Uruguay.

---

1 - Ver listado de panelistas y participantes con descripción de cargo en la sección Anexos.

## 3. Introducción

### 3. INTRODUCCIÓN

En la apertura, el presidente de la INDDHH, **Wilder Tayler**, planteó el objetivo general del ciclo de analizar el impacto regresivo de la pandemia en los derechos humanos y dio la bienvenida a referentes y participantes de diversos ámbitos para abordar la violencia contra las mujeres en tiempos de pandemia.

Repasó los encuentros anteriores: salud mental, libertades individuales, garantías en los sistemas de encierro, empresas y derechos humanos, y destacó por qué la violencia contra las mujeres merecía un espacio de reflexión especial en un contexto en el que se ha registrado el impacto regresivo de la pandemia en los derechos de las mujeres y que podría borrar las conquistas de las últimas dos décadas.



Wilder Tayler, Presidente de la INDDHH, en los segundos previos al inicio del Diálogo.

**Pablo Ruiz**, nuevo Coordinador Residente de Naciones Unidas, agradeció a la INDDHH, al ACNUDH y a todas las personas que participaron. Destacó que era su segundo evento en Uruguay y que se alegraba de que fuera sobre derechos humanos, un tema tan central a su mandato.



Pablo Ruiz, Coordinador Residente de Naciones Unidas para Uruguay durante la apertura del panel.

En la medida en que todavía no se han comprendido bien los efectos que ha tenido la pandemia, señaló que era muy importante organizar actividades de este tipo donde se convoca a actores diversos para intercambiar.

Por último, destacó que en todo el mundo se ha visto un incremento de violencia contra las mujeres por razones que son fáciles de comprender dadas las medidas de aislamiento.

## 4. Contexto general

## 4. CONTEXTO GENERAL

El evento contó con cuatro panelistas que centraron sus intervenciones en la violencia contra las mujeres en Uruguay, el efecto sobre este fenómeno de las disposiciones tomadas en virtud de la emergencia sanitaria y las medidas para mitigarlo.

La directora de la INDDHH, **Mariana Mota**, comenzó su exposición señalando que aspiraba a que el espacio pudiera hacer énfasis en el impacto que había tenido y aún seguía teniendo la pandemia en la violencia de género.



Mariana Mota, Directora de INDDHH durante su exposición.

Continuó indicando que las estrategias implementadas para combatir la epidemia habían tenido un alto costo social distribuido desigualmente afectando con mayor énfasis a las mujeres. Esos factores, sostuvo, tuvieron un impacto regresivo en los derechos de las mujeres y podrían borrar los avances logrados en la conquista de sus

derechos en las últimas décadas. Luego, señaló cuáles entendía que eran los principales factores de ese impacto con el fin de concentrar esfuerzos en ellos para revertirlos.

En primer lugar, apuntó a las desigualdades estructurales que sustentan las diferentes formas de violencia de género. Dentro de esas desigualdades estructurales que deben ser objeto de especial preocupación mencionó las siguientes:

- Las desigualdades en el mercado laboral. En este ámbito, señaló que es necesario combatir el aumento de la tasa de desempleo de las mujeres y en particular disminuir la brecha de mayor incidencia respecto de las mujeres. También superar las desigualdades en los salarios y la mayor informalidad del empleo que registran las mujeres.
- Las desigualdades en la distribución de las tareas de cuidado y domésticas. A raíz de la aplicación de las distintas medidas sanitarias se produjo el cierre de instituciones educativas y de centros de cuidados de personas dependientes. Esto trajo aparejado que las familias asumieran estas tareas, que, en un alto porcentaje, fueron asumidas por las mujeres ahondando la distribución no equitativa.
- Las desigualdades sociales y el incremento de la pobreza. Según los datos publicados por ONU Mujeres en 2021, los niveles de pobreza se profundizaron en los hogares con jefas mujeres. Esta desigualdad fue más notoria en el interior del país donde se sumó al aumento del desempleo afectando en mayor medida a las mujeres de estratos sociales más bajos.

En segundo lugar, señaló que es relevante indicar cómo las medidas sanitarias aplicadas para atender la pandemia impactaron en el abordaje de las diferentes formas de violencia hacia las mujeres. Para ello mencionó algunas de las preocupaciones detectadas a través de las diferentes áreas de trabajo de la INDDHH.

En relación a la violencia doméstica, intrafamiliar contra mujeres, niñas y adolescentes, se verificó que las medidas de confinamiento sanitario provocaron un aumento de los niveles de violencia doméstica, sexual y violencia basada en género. A partir de las recomendaciones de

permanencia en los domicilios y las medidas preventivas de baja movilidad, el riesgo de vivir situaciones de violencia y abuso intrafamiliar aumentó significativamente.

A ello se suma la disminución de la circulación, o las propias cuarentenas por la enfermedad, que se tradujeron en obstáculos para acceder a los servicios de atención a los casos de violencia.

Se constató además una debilidad en el funcionamiento de los mecanismos de detención temprana en el sector educativo y en la atención primaria de la salud.

Mota relató que, en algunos departamentos del país, organizaciones sociales plantearon un incremento de las consultas por violencia de género, así como la ausencia y/o dificultades en el acceso a los servicios de atención, particularmente en las localidades pequeñas donde tampoco existían servicios de alojamiento de víctimas o solo se ubicaban en las capitales departamentales en los que la dificultad de acceso ha sido mayor dada la restricción de los servicios de transporte público.

Con respecto a las respuestas brindadas a nivel nacional y departamental, Mota remarcó la importancia de incorporar la perspectiva de género a partir de un enfoque interseccional, disponiendo medidas diferenciadas en función de las particularidades considerando factores como la edad, orientación sexual, raza, etnia, o condición social.

En relación a la violencia obstétrica, indicó que esta forma de violencia adquirió nuevas dimensiones y mostró un aumento sostenido durante la situación de emergencia sanitaria, por lo que resultaba imperioso analizar el impacto de la pandemia en los servicios de salud sexual y reproductiva. Las actividades del sistema de salud para las mujeres, de promoción y prevención, se vieron afectados con grandes demoras y se observaron dificultades y mayores restricciones en el acceso a los servicios de interrupción voluntaria del embarazo, con aumento de los obstáculos y demoras innecesarias en dicho proceso.

Comentó que la INDDHH había insistido en la importancia del cumplimiento de la Ley 17.386 (de acompañamiento a la mujer en el parto, parto y nacimiento) por parte de los prestadores de salud y respetando las recomendaciones realizadas por el MSP, amparando el derecho de las mujeres a estar acompañadas durante los controles del embarazo, parto y puerperio, instando al Estado a sostener este acompañamiento aún en situación de pandemia<sup>2</sup>.

En relación a las condiciones de reclusión de mujeres y adolescentes señaló que el hacinamiento, la inadecuada infraestructura, los obstáculos en el acceso a servicios de salud de la población privada de libertad incrementaron el riesgo de contagio de coronavirus.

El impacto de la reclusión de las mujeres en sus núcleos familiares, así como en sus hijos e hijas se profundizó debido al impacto que las restricciones aplicadas para controlar la propagación del virus en las mujeres.

Mota insistió sobre la necesidad de que el sistema de administración de justicia evite, en lo posible, el encierro o la continuidad de la detención de aquellas mujeres que pudieran acceder a medidas no privativas de libertad, privilegiando espacios de convivencia con base comunitaria, en particular para la población de riesgo.

En relación al acoso sexual laboral, Mota sostuvo que es fundamental que se mejoren los escasos mecanismos de prevención y abordaje existentes. En particular destacó la importancia del rol activo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que los diferentes sectores de actividad implementen medidas de tolerancia cero contra el acoso sexual teniendo en cuenta el fuerte impacto de la pandemia en el mercado laboral.

En tercer lugar, y para cerrar su exposición, hizo énfasis en la importancia de los espacios interinstitucionales que se vieron afectados debido a la pandemia.

---

2 - En este sentido, en mayo de 2020 la INDDHH elaboró la resolución 845/2020 ([www.inddhh.gub.uy](http://www.inddhh.gub.uy)) donde destaca la importancia del acompañamiento como un elemento más de la salud de las mujeres, del recién nacido/a y de sus familias observando que prohibir el acompañamiento a las mujeres en el trabajo de parto/cesárea, así como en controles de embarazo, ecografías y/o durante la internación post parto, aún en contexto de emergencia sanitaria, podría formar parte de acciones que han sido conceptualizadas como violencia obstétrica.

La integralidad de las respuestas debe incluir la búsqueda de universalidad territorial (en todos los departamentos del país y con el mayor alcance posible a nivel de las localidades aisladas y rurales), así como garantizar la accesibilidad y diseño universal para personas con discapacidad.

Indicó que para ello resulta indispensable que todos los organismos públicos involucrados trabajen articuladamente.

En este sentido, la participación a nivel nacional y departamental en el Consejo Nacional de Violencia de Género y los compromisos efectivos asumidos en el marco de la elaboración del Plan Nacional de Violencia de Género deben dar cuenta de ello.

También dijo que la INDDHH considera fundamental que se convoque regularmente a los espacios de articulación como el Consejo Nacional de Género y las Comisiones Departamentales de Violencia de Género.

El Representante de ACNUDH para América del Sur, **Jan Jarab**, comenzó expresando que se llega al quinto diálogo con plena vigencia tanto del tema de la pandemia en general, aunque Uruguay está relativamente mejor que otros países, como de la situación de los derechos humanos en ese contexto y en la recuperación post-covid.

Jarab manifestó que, así como en las cuatro ediciones anteriores, está convencido de que todas las personas invitadas contribuirán a generar un ámbito de intercambio y colaborarán en el conocimiento y desafíos de las políticas públicas tendientes a mitigar las desigualdades de género que se implementaron en la pandemia.

Expresó, luego, que las estrategias implementadas para combatir la epidemia tuvieron un alto costo social distribuido desigualmente.

Explicó que se teme que las medidas implementadas, si bien han contribuido a frenar los contagios, no han incorporado, como deberían, el enfoque de género. Ello llevó a empeorar situaciones ya mencionadas, y también a generar nuevas situaciones productos del contexto actual.

Jarab se refirió a los datos de ONU Mujeres: una de cada tres mujeres en el mundo sufre violencia sexual o física, en su mayoría, por parte de su pareja.



Representante de ACNUDH para América del SUR, Jan Jarab.

Indicó que se calcula que aumentaron significativamente los 243 millones de mujeres entre 15 y 49 años que sufren violencia física o sexual por parte de su pareja.

El aislamiento con los maltratadores, las preocupaciones económicas, las restricciones de movimientos, los espacios públicos poco frecuentados que no son seguros contribuyeron de manera sostenida en esta pandemia.

Sin duda que se pudo demostrar de manera más cabal el aumento de los niveles de violencia doméstica, sexual y violencia basada en género, producto directo del aislamiento; pero también se vio que otras formas de violencia se maximizaron o adquirieron nuevas dimensiones.

A la luz de la Ley 19.580, que recoge los estándares internacionales de los derechos humanos, Jarab analizó el derecho a la vida digna libre de violencia de ningún tipo. Y manifestó que ello incluye que las medidas de combate a la epidemia incorporen la perspectiva de género para atender el incremento del riesgo en los casos de violencia hacia mujeres, niñas, niños y adolescentes desde lugares integrales.

Recalcó que también significa no claudicar en contenidos y estándares aun cuando se limitan servicios. Por ejemplo, si bien ciertos servicios se limitaron por temas de la pandemia, el acceso a la salud sexual y reproductiva, las condiciones de atención ginecológica, los avances en temas de parto humanizado no deberían claudicarse por la existencia del Covid-19. Lo mismo para la mortalidad materna, o el embarazo adolescente: cuestiones en las que los países invirtieron décadas de trabajo y también debates intensos, no deberían borrarse a la hora de afrontar la pandemia.

Luego citó las palabras de Guillermo Fernández-Maldonado que representó a ACNUDH en la audiencia pública sobre derechos sexuales y reproductivos en el contexto de la pandemia del Covid-19 en la región, durante la sesión 179 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Jarab resaltó, citando a Fernández-Maldonado, que el reto de la reconstrucción post pandemia requiere la suma de esfuerzos y voluntades, en particular para garantizar la continuidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, incluido el acceso a la atención materna y neonatal; servicios de aborto seguro y atención postaborto; anticoncepción; antirretrovirales para el VIH / SIDA, y antibióticos para tratar las infecciones de transmisión sexual.

Agregó que otra arista clave en los procesos de recuperación de la pandemia es la lucha hacia la eliminación de la violencia económica.

Afirmó que asegurar que las mujeres acceden a puestos de trabajo, a prestaciones y servicios es clave pues han sido largamente postergadas antes de la pandemia. Según afirmó, las primeras en caer durante los cierres de fuentes de empleo fueron las mujeres. A su vez, volver a

insertarse también ofrece un desafío para las mujeres por la desigualdad en la carga de los trabajos y cuidados domésticos que esta pandemia también profundizó.

Finalmente expresó que prevenir la violencia de género implica revertir las desigualdades a las que se encontraban expuestas las mujeres: desigualdades económicas, de participación y representación, y apuntar a fortalecer la autonomía y la elección de proyecto de vida en todas las etapas de la vida de las mujeres.

La tercera panelista fue la directora del Instituto Nacional de las Mujeres, **Mónica Bottero**.

Bottero comenzó su exposición destacando que esta gestión de gobierno se inició con un acuerdo que se llamó “Compromiso con las mujeres” suscrito por las principales representantes de todos los partidos de la coalición gobernante. Ese acuerdo tiene como primera prioridad atender la violencia de género e implementar la Ley 19.580 sancionada a fines de 2017 pero sin financiación al momento de asumir el actual gobierno.

En segundo lugar, expresó que, al declararse la emergencia sanitaria, este tema ya era un compromiso prioritario, pero que hubo que adaptarse en pocos días y reformular el plan para dar respuesta inmediata a la situación.

Luego procedió a hacer un repaso de las medidas implementadas. Señaló que la primer acción fue convocar al Consejo Consultivo en Violencia de Género<sup>3</sup> para ver qué respuestas se podían implementar.

Inmediatamente se pusieron en funcionamiento las herramientas que la incertidumbre sobre la duración de la epidemia y el futuro permitió implementar.

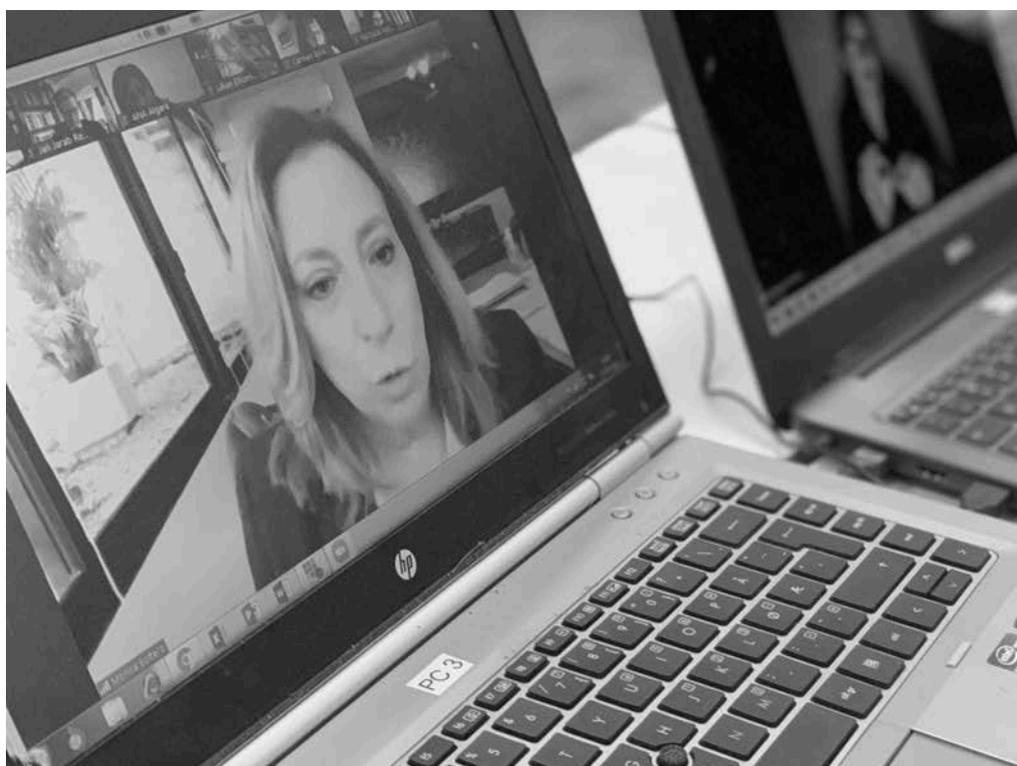
La Directora del Inmujeres relató que no estaba previsto que la atención del servicio 0800 41 41 funcionara sin las operadoras en el lugar desde donde atendían y hubo que disponer un sistema técnico para que

---

3 - Al respecto, destacó que fue la directora de la INDDHH, Mariana Mota, quien se comunicó en marzo de 2020 para sugerir que se convocara al Consejo Consultivo.

podieran responder desde su casa respetando ellas también el confinamiento.

Por otro lado, las técnicas y técnicos de los equipos del Inmujeres y de sociedad civil tuvieron que adaptarse y enfrentar la incertidumbre de cómo iban a reaccionar las usuarias, cómo iba a evolucionar los contagios y que nivel de respuesta iba a poder dar el sistema de salud.



Directora del Instituto Nacional de las Mujeres, Mónica Bottero.

Bottero dio cuenta de que estas incertidumbres se discutieron en el Consejo Consultivo. La Fiscalía y el Poder Judicial también asumieron responsabilidades dándole especial atención a estos casos, como mantener las medidas cautelares dispuestas.

Por otra parte, sostuvo que los operadores del primer nivel de salud estuvieron atentos a detectar situaciones que podían detectar.

Además, en ese momento en que la ciudadanía estaba muy atenta a las conferencias de prensa, se realizó una para abordar este tema y se hizo

una campaña convocando a la ciudadanía, no solamente a los afectados por estas situaciones, sino también a las personas de su entorno para que pudieran informarse y dar apoyo. Por último, comentó que se implementaron arreglos habitacionales de emergencia para mujeres, niñas y niños en cuatro centros.

Por otra parte, Bottero refirió a la planificación para el período de gobierno elaborada en un período complejo por la falta de certezas sobre el futuro. En noviembre de 2020 se dio a conocer la segunda encuesta de prevalencia de violencia de género que mostraba que 8 de cada 10 mujeres en Uruguay habían sufrido violencia de género en su vida y 1 de cada 5 mujeres había sufrido violencia de su pareja o ex pareja en el último año. La directora manifestó que estas cifras son alarmantes.

Concluyó su intervención señalando que los planes son aumentar la respuesta a las situaciones de violencia y destacó el incremento del 20% para estos programas en el presupuesto nacional en un contexto de restricción para toda la administración.

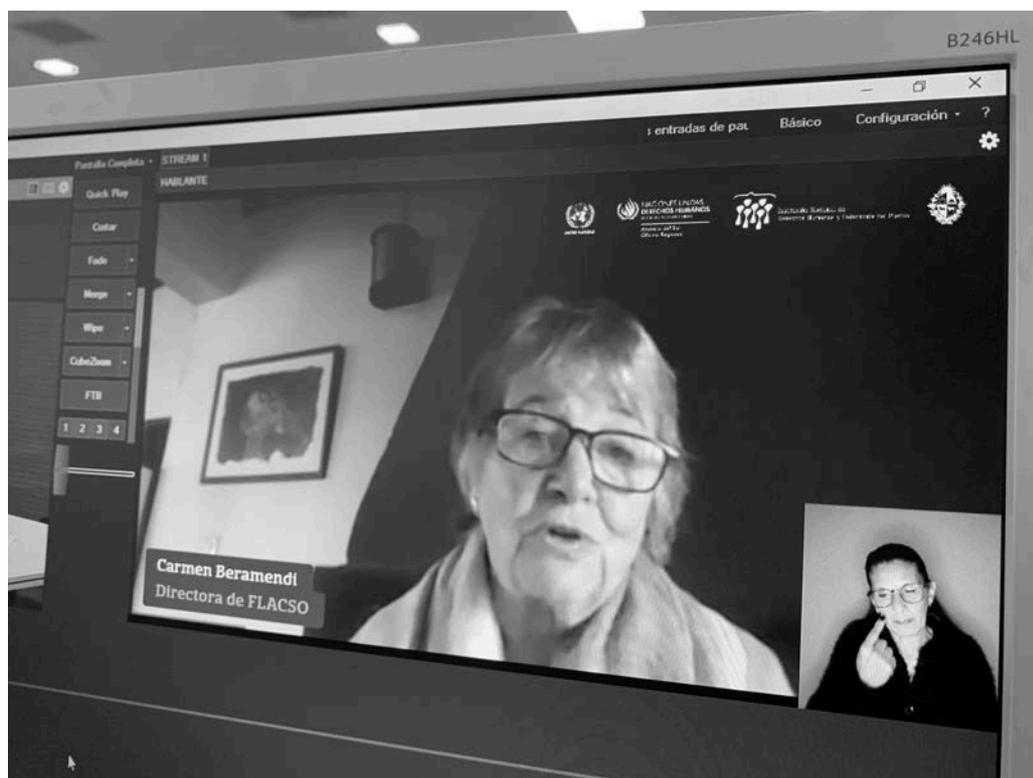
La última panelista fue la directora de FLACSO, **Carmen Beramendi**, que comenzó su alocución destacando la importancia de contar con tantas referentes de organizaciones sociales en la instancia debido al lugar central de la sociedad civil organizada en la construcción de la política pública.

Beramendi centró su presentación en la idea de igualdad y libertad y la interrelación entre ambos conceptos.

Hizo referencia a la intervención de Mariana Mota y señaló que lo que ocurre en términos de pandemia es que las desigualdades estructurales preexistentes se agudizaron y se restringió el acceso a las libertades. “Son dos conceptos interdependientes como son interdependientes los derechos humanos”, enfatizó, y expresó que era muy importante reconocerlo para abordar la violencia contra las mujeres.

Señaló luego que los derechos humanos resultan de procesos de construcción histórica, de disputa simbólica, de luchas políticas a las que hacía mención Mónica Bottero, de combinaciones de signos

jurídicos y lingüísticos, y para que se transformen en derechos humanos efectivos requieren de la apropiación de las sujetas humanas.



Directora de FLACSO, Carmen Beramendi.

Beramendi insistió en que el enfoque de derechos humanos debe primar en el abordaje de la violencia y es clave para ello la apropiación de las mujeres. En este sentido, señaló que este abordaje para pensar la violencia en tiempos de pandemia debe incorporar los siguientes aspectos:

Incremento de la accesibilidad a los servicios, debido a las dificultades que impone la pandemia, presuponiendo de antemano que la violencia de género iba a verse incrementada en condiciones de confinamiento. Este sería un primer elemento: cómo la política pública garantiza la accesibilidad.

Generación de espacios de participación, condición imprescindible para la exigibilidad de los derechos humanos. Sin circulación, la posibilidad de que haya una voz pública, colectiva que se reúna en la plaza, que exija y

que demande es mucho más difícil. Por esta razón, es muy importante fortalecer los espacios de participación. Citó como ejemplo la creatividad con que el 20 de mayo de 2020 se celebró la Marcha del Silencio para colocar el tema de los derechos humanos en el centro.

Luego refirió al papel que habían tenido los derechos humanos en horadar el límite entre lo público y lo privado. Años atrás ese límite atravesó los debates de las primeras leyes de violencia doméstica (como se llamó la de Uruguay) que cuestionaron la idea del hogar como el sagrado inviolable.

Señaló que si se violentaban los derechos humanos de una mujer en un centro de detención el rechazo era claro, pero cuando una mujer era sometida a un trato inhumano en el espacio privado no era igualmente percibido. Los límites de lo público y lo privado se fueron diluyendo en la medida en que las situaciones de violencia requirieron de la intervención del Estado.

Por otra parte, analizó el rol del Estado y señaló que se debe generar condiciones para el acceso universal, incluso en momentos de crisis.

Adicionalmente, remarcó nuevamente la necesidad de fortalecer la participación social y generar estrategias que promuevan la circulación de información. Ello no implicaría solo apuntar a la igualdad y no discriminación, pieza clave, si no también apuntar a la participación.

Por último, señaló la importancia de reconocer el derecho internacional de los derechos humanos. Hizo hincapié en la importancia de incorporar el enfoque de derechos humanos cuando se aborda la violencia contra las mujeres en los siguientes aspectos: universalidad del acceso, igualdad como principio rector, poniendo foco en la diferencia, generación de mecanismos de reclamo y garantías, construcción de sistemas de información, participación directa de los involucrados y diseño del gasto.

# 5. Las violencias en pandemia

## 5. LAS VIOLENCIAS EN PANDEMIA

En el tercer bloque del Diálogo realizaron intervenciones ocho participantes que representaban distintos espacios.

Comenzó **Lilián Elhorriburu, de la Asociación de Magistrados de Uruguay**, centrando su intervención en el acceso a la justicia y la posibilidad de que las mujeres víctimas de violencia puedan acceder a la justicia. Señaló que Uruguay ratificó todas las convenciones internacionales tanto sobre tortura como sobre derechos de las mujeres como la Convención de Belem do Pará y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW).



Remarcó que dada esta normativa el Estado uruguayo es responsable de garantizar el acceso a la justicia. Recordó que en la reunión de marzo de 2020 del Consejo Consultivo surgió la necesidad de la extensión de las medidas preventivas que magistrados y magistradas habían adoptado y que se entendió entonces que la extensión de las medidas preventivas no era suficiente. Surgió necesidad de extender las medidas

cautelares de una resolución para imponer pensiones alimenticias provisorias y a su vez otorgar tenencias provisorias para poder acceder a las prestaciones sociales.

La magistrada dijo que todo el Estado debe estar comprometido en garantizar el acceso a sus derechos de las personas más vulnerables y que muchas veces es difícil que las víctimas tengan conocimiento sobre cómo acceder a derechos. Enfatizó que los magistrados no pueden dejar de aplicar una ley porque no tuviera presupuesto.

Por otra parte, se refirió a cómo trabajaron durante la emergencia sanitaria generando un diálogo con operadores jurídicos para que se comprendiera que las mujeres pueden ir a la justicia sin necesidad de asistencia letrada, pueden ir a la comisaría y pueden solicitar asistencia por línea telefónica.

Destacó la importancia de la actividad de la sociedad civil, especialmente en el interior del país, y cómo trabajan las distintas instituciones para que las mujeres puedan tener respuesta inmediata.

Cerró su intervención manifestando que la justicia es la que puede garantizar derechos y que los operadores tienen que seguir trabajando la implementación de la Ley Integral de Violencia.

En segundo lugar, participó **Carolina Camilo, de la Asociación de Defensores Públicos de Uruguay.**

Manifestó que limitaría su intervención a la situación práctica durante el período. Comenzó por referir a las funciones de la Defensoría como servicio del Estado de garantizar acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad. Así, según las últimas estadísticas, el 90% de las mujeres víctimas de violencia recibieron patrocinio letrado de la Defensoría. Comentó este dato afirmando que más de 100 defensores habían llevado adelante los casos de la mayoría de las mujeres que participaban de los procesos de protección.

Durante 2020 y 2021 se decretaron medidas sanitarias que generaron que los procesos judiciales tuvieran una paralización y la Suprema Corte

de Justicia exoneró a estos procesos de la feria sanitaria. Por lo cual se buscó y se trató de trabajar con la mayor normalidad posible.

Para Carolina Camino estaba claro que existían barreras en el acceso a la justicia, ya fuera para acceder y para denunciar como para sostener los procesos. Subrayó que la pandemia vino a incrementarlos y a agudizarlos.



La Defensoría hizo un relevamiento donde más de 60 defensores contestaron un cuestionario. Ese relevamiento mostró que las barreras se incrementaron, tanto las territoriales como las económicas, las laborales, y el acceso a las audiencias y los servicios de denuncias, en la medida en que los servicios estatales redujeron su atención.

Adicionalmente llamó la atención sobre las barreras digitales. Muchos organismos trabajan con tecnologías de la información que, para personas en situaciones de vulnerabilidad, como las que atiende la Defensoría Pública, representan un problema por falta de acceso a estas herramientas.

La Defensora insistió en la preocupación que genera que las mujeres no puedan acceder a servicios de atención. Señaló que habían visto y detectado que los servicios de atención de salud, en particular la atención ginecológica, fueron un problema en la emergencia sanitaria y

refirió que esos asuntos eran planteados por sus patrocinadas como impactos de la pandemia en sus vidas.

Cerró su intervención celebrando la posibilidad de intercambiar y trabajar juntas para garantizar una vida libre de violencia para las mujeres.

**Lilián Abrancinskas, de MYSU**, realizó la siguiente intervención y se concentró en la situación de la salud sexual y reproductiva en pandemia. Relató que en MYSU tienen montado el Observatorio en género y salud sexual y reproductiva desde 2007. Tomando como base la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con su recomendación 53 que alienta a los Estados a no desatender la salud sexual y reproductiva en pandemia se dedicaron al monitoreo en 7 países y relevaron qué sucedía en embarazo, parto, puerperio, aborto, anticoncepción, VIH, ETS y atención a adolescentes. Resaltó que se encontraron con un panorama que las llevó a alertar a los distintos poderes del Estado.



El MSP al inicio de la pandemia sacó un comunicado a las instituciones proveedoras de servicios del Sistema Integrado de Salud para que no discontinuaran la atención de la salud reproductiva. Pero esta medida, señaló Abrancinskas, no fue acompañada de los debidos mecanismos de fiscalización de su cumplimiento o de una campaña que acerque a las personas información suficiente para saber que en tiempos de

pandemia estas prestaciones deben brindarse de forma integral y de calidad.

Planteó que su trabajo se centró en entender la vulneración hacia mujeres, disidencias, orientaciones sexuales diversas e identidades de género múltiples y que MYSU impulsó la conceptualización de derechos sexuales y reproductivos. En este sentido en esta etapa detectaron las vulneraciones de derechos por acción y omisión del Estado.

En la medida en que la organización trabaja no solo con mujeres biológicamente definidas si no que amplían el concepto a con varones, disidencias y personas no binarias, planteó la necesidad de no reducir el campo de la violencia de género estrictamente a mujeres sino extenderlo a un sector de población que sufre violencia por no cumplir con las normas estereotipadas de sexualidad y feminidad.

Relató que desde el año pasado se realizaron campañas de alerta sobre la posibilidad de regresión en derechos sexuales y reproductivos pero que entiende que la alerta no fue suficiente, el impacto que tuvo la desatención de la salud sexual y reproductiva dejó una adolescente muerta por aborto, incremento de mujeres muertas por Covid-19 en embarazos, además de registros de violencias en embarazo, puerperio, aborto, así como no suministro de métodos anticonceptivos.

Por último, comentó sobre la interrupción de los mecanismos de diálogo con el Estado y la necesidad de instancias que permitan intercambios entre el Estado y sociedad civil para corregir estas omisiones. Cerró su intervención afirmando que era tarea de la institucionalidad de derechos humanos y del Poder Judicial enfrentar el desafío de comenzar a visualizar y garantizar derechos, así como reparar a las víctimas.

A continuación, tomó la palabra **Soledad Salvador, coordinadora del Proyecto interagencial “Fortalecimiento de la respuesta socioeconómica con una perspectiva generacional y de género a partir de la promoción y análisis de políticas basados en evidencia”** liderado por ONU Mujeres y UNFPA.

Expresó que el proyecto estaba trabajando sobre la emergencia socioeconómica generada por la crisis Covid-19 en coordinación con Inmujeres y Uruguay Crece Contigo.

Comentó que el proyecto apunta a generar dispositivos de formación, acompañamiento e inserción laboral y apoyo en cuidados con la intención de trabajar en el diseño de políticas que puedan seguir desarrollándose en el futuro. Su foco está en la empleabilidad y los cuidados.



Relató el trabajo en el territorio de Paso de los Toros y Pueblo Centenario con una apuesta fuerte a prevenir la trata de personas que la instalación de la pastera pudiera generar, y trabajar en la inserción y procurar salidas laborales. En esos territorios se apuntó a trabajar en el eje de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres jóvenes, en particular la problemática del embarazo adolescente.

Señaló que otro objetivo del proyecto refiere a la encuesta de uso del tiempo a nivel nacional.

Asimismo, se procura promover la integración de bases de datos que ya se están tratando de integrar a través del sistema integrado de información del área social a nivel nacional (SIAS) con la meta de fortalecer esas bases y georreferenciar.

La pandemia visibilizó que las instituciones manejaban distintas referencias para integrar a esas familias, y por tanto, esta integración

de las bases de datos sería importante para fortalecer el trabajo que hace el Estado en este tema.

Finalizó su intervención valorando la importancia de analizar cómo llegan las políticas de género al territorio desde una perspectiva de género.

La quinta participante fue **Ana Algaré, representante de la Intersocial Feminista**. Refirió en primer lugar a una encuesta que hizo la Intersocial Feminista en junio de 2020 sobre las violencias<sup>4</sup>.



Luego, procedió a enumerar una serie de preocupaciones relativas a la violencia contra las mujeres en el período que su organización ha planteado:

- La ley integral de Violencia sin presupuesto para implementarse.
- Los juzgados multimateria sin instalación.
- El proyecto sobre tenencia compartida impuesta presentado en el Parlamento por sectores del oficialismo.
- El problema de acceso a la vivienda de las mujeres.
- La falta de empleo y capacitación específica de las mujeres.

---

4 - Ver Anexos.

- La falta de acceso alimenticio: las mujeres generaron la red de ollas y hubo miles de mujeres alimentándose desde ahí.
- El hecho de que el MSP haya quitado la meta asistencial a los equipos de referencia de violencia de género que auguraba un retroceso en calidad como en cantidad.

Su intervención finalizó con una reflexión sobre el impacto de la crisis del Covid-19 en la vida de las mujeres enfatizando que enviar a las mujeres a quedarse en casa repercutió mucho en su vida y agudizó problemáticas ya existentes.

Luego siguió la intervención de **Blanca Armand Pilón, representante de la Voz de la Mujer de Colonia.**



Armand Pilón reflexionó en primer lugar sobre el trabajo desde el territorio y la lucha desde otros territorios fuera de Montevideo para hacer visibles sus problemas. Luego procedió a presentar una serie de observaciones vinculadas a la situación de las mujeres en encuadre de pandemia en territorio:

- Aumento de la pobreza porque hubo pérdida de fuentes de trabajo vinculada a los efectos de las medidas para combatir la epidemia, se perdieron puestos de trabajo informales.
- Problemas de cuidados de salud por falta de acceso.

- Falta de movilidad, no solo por problemas de aforo, si no por no poder pagar pasajes.
- Imposibilidad de concurrir a las comisarías.
- Triple jornada.
- Aumento de situaciones de violencia.
- Situación de calle y violencia estructural.
- Ausencia de programas en el territorio y soledad de los servicios de Inmujeres.
- Atención telefónica empobrecida dado que los servicios no tuvieron buena preparación para enfrentar la pandemia.
- Incertidumbre sobre continuidad de algunos programas. Al respecto expresó que si servicios aumentaban iba a ser importante, constaba el esfuerzo, pero la realidad indicaba que no daba el presupuesto para enfrentar la demanda. Las organizaciones de la sociedad civil hicieron grandes esfuerzos para sostener servicios y paliar los cambios en la política pública.
- Ministerio de Vivienda dejó sin soluciones habitacionales en 2021.
- Deterioro del servicio de atención en comisarías. El MI ha retrocedido en la atención que da a las mujeres que denunciaban violencia.
- Poder Judicial que no termina de asumir que la Ley Integral vino para quedarse.
- Fiscalía no recibe en algunos lugares.
- Proyectos de Ley presentados en el Parlamento que vulneran derechos.
- MSP que canceló meta asistencial porque falta de presupuesto.
- Emergencia Nacional declarada en papel y olvidada.

Señaló que su organización tiene como visión la transformación de una sociedad de desiguales a en una de iguales, un mundo donde los derechos humanos no necesiten ser defendidos sino amados y una cultura que sienta que su ropaje sea la diversidad de colores. Por último, expresó que el Estado tiene la palabra: “construir lleva décadas y destruir lleva momentos”.

Finalizó preguntando si la pandemia le puso tapabocas al ejercicio de los derechos humanos.

**Marina Morelli, de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual**, hizo su intervención a continuación.

Comenzó señalando que las mujeres en ese tiempo viven dos emergencias, en referencia a la emergencia sanitaria y a la emergencia por violencia de género.

Reflexionó que de la emergencia sanitaria se sabe el grupo de expertos, el plan de contingencia, los impuestos que se crearon y los planes de emergencia.

Sin embargo, de la declaración nacional de emergencia por violencia hacia las mujeres no se sabe nada. Añadió, además, que en el medio hubo una emergencia agropecuaria por emergencia hídrica en la cual hubo más acciones que para la emergencia de violencia basada en género demostrando, según Morelli, "que vivimos en un país que, más allá de lo discursivo, sigue dando más importancia a la pérdida de cabeza de ganado que la pérdida de vida de las mujeres".

El 2020 dejó claro que la mayor deficiencia del Estado uruguayo fue la carencia de política de Estado para afrontar la problemática generando que cada poco tiempo se vuelve a punto cero o se retrocede.



Marina Morelli, de la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual, en los instantes previos a su presentación.

Un conjunto de acciones dispersas que no ligan lógicamente con el discurso estatal y que dependen de la buena voluntad o intención de quien ocupa un lugar institucional no es una política de Estado, manifestó.

Señaló que si bien hay un discurso estatal que da la idea de un avance de derechos, la realidad es que cada avance del que se jacta el Estado es una conquista del movimiento social.

Cuando se analizan los últimos 40 años, se ve que cada tratado ratificado, cada ley promulgada, cada programa estatal o servicio de atención puesto en funcionamiento, fue precedido por la lucha incansable de la sociedad en un monitoreo, una reivindicación o en una denuncia internacional.

Añadió que las organizaciones sociales están alerta frente a la posibilidad de que esos avances se pongan en riesgo como verificaron en la pandemia que podía suceder.

Morelli comentó que Uruguay tiene una ley de avanzada como la 19.580 y al mismo tiempo un Poder Judicial resistiéndose a poner operativos los juzgados, un discurso respecto a los derechos de salud y un sistema de salud violentando a las mujeres en los nacimientos, un Inmujeres que se ocupa de garantizar los derechos de las mujeres y un presidente que habla de los femicidios como daños colaterales del tiempo de quédate en casa o parlamentarios que hablan del femicidio como un exceso de amor.

Para la representante de la Red, esta presentación de conceptualizaciones disímiles, imposibles de amalgamar, da cuenta de que el Estado carece de una política.

Por otro lado, señaló que es importante entender el rol del Estado.

Enfatizó que al Estado se le pide que haga lo que tiene que hacer, no porque se lo exigen las feministas, los movimientos sociales o la ciudadanía, sino porque tiene el deber de cumplir con las obligaciones a su cargo y la debida diligencia estatal: debe prevenir, investigar, no dejar impunes las conductas y resarcir los daños. Y afirmó que se necesita un

cambio estructural, no solo a nivel cultural sino a la interna del Estado, con más acciones, menos discurso, menos ofensas de quienes gobiernan cuando la sociedad civil hace sus reclamos y más responsabilidad. Cerró su intervención diciendo “nacer en este país no puede seguir costándole la vida a las mujeres”.

La última participante fue **Natalia Magnone del Centro de Estudios Feministas de la Udelar.**

Magnone centró su presentación en la violencia obstétrica. Indicó que está presente en la Ley de Violencia pero que en las instancias de salud se niega y que cuesta asumir que existe. Procedió luego a señalar que la última encuesta de prevalencia de violencia de género arroja el dato de que más del 17 % de las mujeres que transitaron por un parto sufrieron este tipo de violencia, y que esa prevalencia es mayor en las mujeres afro y se duplica en las mujeres no heteronormativas.



En la pandemia se acrecentaron las violaciones a los derechos de las mujeres en el campo reproductivo. Además de transitar por un embarazo o una cesárea sola, lo que pasó también fue que hubo miedo, ansiedad y dudas sobre cómo iba a ser asistido su parto por los múltiples cambios en los protocolos y porque los centros de salud y los hospitales -que son los lugares de parto en Uruguay, dado que hay un

modelo hospitalocéntrico- fueron los lugares en donde se saturó, se tensionó, en donde el personal de salud estaba con más dificultades.

Las mujeres tuvieron miedo de los contagios. En suma, afirmó que no solo hubo violación de derechos sino incertidumbre generalizada.

Insistió en que la pandemia agudizó problemas. Afirmó que es oportuno colocar la idea de que el hospitalocentrismo no es el mejor modelo para asistir los partos dado que en la región y en el mundo existen otros modelos de lugares para partos en donde las parteras como profesionales formadas para el parto tienen un potencial de prevención de violencia obstétrica mayor. Indicó que hay varias investigaciones orientadas a este tema y que habría que empezar a discutir otro tipo de modelo.

Remarcó que Uruguay tiene obstáculos para ir a otros modelos para el parto, pero que había un modelo de parto humanizado que comenzaba a existir en las prestadoras, las salas de nacer, y que era un camino a seguir profundizando. Expresó que ella entiende que hay que seguir avanzando en ese sentido, el parto en el hospital tiene que seguir siendo una opción, y deben realizarse campañas que permitan profundizar este camino y lograr que entre en el sistema de salud.

Finalizó afirmando que hay las barreras y dificultades para reglamentar y que en la medida en que no haya entrado a la jerga jurídica hay un largo camino para recorrer, pero que es necesario comenzar a explorar otras formas de parto para que haya mayor diversidad y, por ejemplo, frente a una crisis sanitaria como la vivida, haya mayores garantías para proteger los derechos de las mujeres.

## 6. Cierre

## 6. CIERRE

En el cierre, se celebró la generación de estas instancias como espacios de discusión y problematización, pero sobre todo de visibilización de los efectos de la pandemia desde una perspectiva de derechos humanos.



Graciela Dede, moderadora del Encuentro durante el cierre del Diálogo.

Mariana Mota expresó que las distintas intervenciones escuchadas en este diálogo pusieron de relieve las graves afectaciones que la pandemia provocó en la protección y ejercicio de los derechos de las mujeres. Repasó el rol de la INDDHH en varias de las problemáticas planteadas y señaló la importancia del funcionamiento efectivo de los espacios interinstitucionales coordinando las políticas públicas y la gestión de recursos para una efectiva y eficiente protección. Si bien se destaca el rol rector de INMUJERES, afirmó que, sin compromisos fuertes en educación, salud, justicia, trabajo, entre otros, no es posible avanzar adecuadamente y sumado a ello, debe hacerse especial hincapié en el fortalecimiento de los servicios departamentales de atención a las diferentes formas de violencia de género.

Por otra parte, señaló que, desde su rol de promoción, protección y defensa de los derechos humanos, la INDDHH tiene competencia para recomendar la adopción de normativa que ampare y sirva para la mejor realización de los derechos humanos a la vez que observar cuando se proponen proyectos de ley que significan una regresión en esa protección. Así lo ha hecho la Institución respecto de distintos proyectos que se han presentado destacando el debilitamiento a los derechos de las mujeres que contenían algunos de estas propuestas legislativas. Además, en relación al acceso a la justicia, la Institución señalaba la importancia de contar con equipos técnicos en las sedes judiciales, la necesidad de capacitación de los operadores jurídicos, así como la coordinación con los sistemas de salud y educativo para dar una respuesta adecuada y efectiva. Recordó que al inicio de la pandemia la INDDHH recomendó que el SINAIE y los Comités de Emergencia incorporaran la perspectiva de género indicando las medidas vigentes para atender las demandas de violencia de género y de salud sexual y reproductiva.

Por último, comentó que, a esta altura de la pandemia, tal vez con perspectivas más cercanas de superarla, no pueden dejar de observarse todas las dificultades que dejó al descubierto y que las distintas voces trajeron. Sería necesario atender esas afectaciones que se evidenciaron teniendo en cuenta que las vulneraciones que viven las mujeres se cruzan con otras y se agudizan cuando se suman factores como la pobreza, la edad, raza, condición migrante. Todo ello reclama una intervención interinstitucional del Estado con alcance nacional y efectivo según las realidades de las distintas regiones del país.

En segundo lugar tomó la palabra Carmen Beramendi, quien destacó la riqueza del encuentro y el avance conceptual que había significado manejar la interdependencia entre las distintas vulneraciones de los derechos humanos. Repasó las distintas intervenciones y valoró la apuesta a que se dimensionen cuestiones que no se solían relacionar con la violencia y el acceso a la justicia como la expresión extrema de desigualdades socioeconómicas. Enumeró los distintos aportes realizados por las participantes destacando el planteo de no interrumpir los mecanismos de diálogo entre sociedad civil y Estado, los riesgos y tensiones en la aplicación de la Ley de Violencia, las disputas simbólicas

como el proyecto de tenencia compartida impuesta que representa una manera de vulneración de los derechos de las mujeres, la territorialidad y las dificultades del trabajo en el territorio, los retos de los servicios de violencia, la responsabilidad del Estado, el ejercicio de los derechos de las mujeres y las diversidades y la necesidad de que las políticas públicas consideraran todas las diversidades y discriminaciones. Por último, Beramendi expuso sobre los programas implementados por la Intendencia de Montevideo en el contexto de la emergencia sanitaria destacando la extensión de los servicios de atención de violencia, varias medidas complementarias y el incremento del gasto de la división de género en un 70% en este período en medio de un contexto de restricción.

Bottero cerró el panel haciendo referencia a las contradicciones existentes en todo partido político y en la sociedad relativas a las reivindicaciones feministas y manifestó que en la medida en que el movimiento feminista ha ido avanzando en conquistas, se han ido modificando los discursos.

Destacó que ella se siente muy impulsada por los movimientos sociales y que el movimiento construyó mucho en relación a los derechos de las mujeres. Reconoció que, en oportunidades, se siente interpelada, pero que las críticas la ayudan a repensar temas y posiciones.

Wilder Tayler tomó la palabra para dar la despedida y aprovechó para resaltar que, en la INDDHH, el tema de acceso a la justicia en un sentido amplio preocupa particularmente. Además, expresó que desde la óptica de los derechos humanos la postergación de los juzgados multimateria, sobre todo en el interior del país, representa un problema grave.

Al igual que en las anteriores instancias manifestó la intención de que estos intercambios y debates enriquecieran las perspectivas y el entendimiento de estos temas y que las ideas y acciones que resultaran de estas reflexiones redundaran en beneficio de quienes resultaron ser más afectadas por el contexto de pandemia. Y cerró planteando la posibilidad de un nuevo encuentro más adelante.

## 7. Anexos

# LISTADO DE PANELISTAS Y PARTICIPANTES

## PANELISTAS

<b>Wilder Tayler</b>	Presidente, INDDHH
<b>Pablo Ruiz</b>	Coordinador Residente, Naciones Unidas Uruguay
<b>Jan Jarab</b>	Representante para América del Sur, ACNUDH
<b>Mariana Mota</b>	Directora, INDDHH
<b>Mónica Bottero</b>	Directora, Inmujeres
<b>Carmen Beramendi</b>	Directora, FLACSO

## PARTICIPANTES

<b>Carolina Camilo</b>	Integrante, Comisión de género de ADEPU
<b>Lilián Abracinkas</b>	Directora, MYSU (Mujer y Salud Uruguay)
<b>Soledad Salvador</b>	Coordinadora. Proyecto interagencial "Fortalecimiento de la respuesta socioeconómica con una perspectiva generacional y de género a partir de la promoción y análisis de políticas basados en evidencia", ONU Mujeres
<b>Natalia Magnone</b>	Investigadora, Centro de Estudios Interdisciplinarios Feminista, UDELAR
<b>Ana Algare</b>	Representante. Intersocial Feminista
<b>Lilián Elhorriburu</b>	Representante, Asociación de Magistrados del Uruguay
<b>Marina Morelli</b>	Representante, Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (RUCVDS)
<b>Blanca Armand Pilón</b>	Co-fundadora y Coordinadora general, Voz de la Mujer de Colonia

## DOCUMENTOS REFERENCIADOS DURANTE EL DIÁLOGO

- ▶ **POLÍTICAS ANTIGÉNERO EN LATINOAMÉRICA: URUGUAY, EL MAL EJEMPLO. MYSU. OCTUBRE 2019.**  
[https://issuu.com/mujerysaludenuruguay/docs/politicas\\_antigenero\\_en\\_uruguay\\_web](https://issuu.com/mujerysaludenuruguay/docs/politicas_antigenero_en_uruguay_web)
- ▶ **LA SALUD REPRODUCTIVA COMO SERVICIO ESENCIAL DE SALUD. CLACAI.**  
<https://clacai.org/portfolio-item/la-salud-reproductiva-como-servicio-esencial-de-salud/>
- ▶ **VIOLENCIA EN CASA. DINÁMICAS AL INTERIOR DE LOS HOGARES EN CONTEXTO DE COVID-19 EN URUGUAY. INTERSOCIAL FEMINISTA, JUNIO 2020.**  
[https://906d2cc9-1a8f-4676-9891-fce5f58d424b.filesusr.com/ugd/4c6b9b\\_d0f7a5a76f2447fda1350fdb2bfb35c5.pdf](https://906d2cc9-1a8f-4676-9891-fce5f58d424b.filesusr.com/ugd/4c6b9b_d0f7a5a76f2447fda1350fdb2bfb35c5.pdf)



[gub.uy/inddhh](https://gub.uy/inddhh)