

PROGRAMA UNA ONU – **PROYECTO G:**  
**APOYO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA REDUCCIÓN  
DE LAS INEQUIDADES DE GÉNERO Y GENERACIONES**

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE GÉNERO  
EN LAS ESTRUCTURAS, PROCEDIMIENTOS  
Y PRÁCTICAS DEL PARLAMENTO URUGUAYO.

**PRODUCCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE  
EQUIDAD DE GÉNERO Y GENERACIONES**  
DURANTE EL PERÍODO FEBRERO 2005 - NOVIEMBRE 2009

**eGGG**

AUTORA

**DIANA GONZÁLEZ PERRETT**

*Abogada*



AUTORA: Diana González Perrett.

PUBLICA: Parlamento del Uruguay [2010].

DISEÑO: TROCADERO. GabineteDiseño.  
[Alejandro Sequeira]

El análisis y las recomendaciones normativas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Fondo de Población de las Naciones Unidas, su Junta Directiva y los Estados miembros.

5	<b>I. Presentación</b>	
	La perspectiva o enfoque de género .....	6
	El concepto de equidad generacional .....	8
	El enfoque de derechos .....	9
	Fuentes y metodología .....	12
	Criterios para seleccionar las leyes o proyectos de leyes .....	13
17	<b>II. Panorama general de leyes aprobadas y proyectos de ley en trámite durante el período febrero 2005 - noviembre 2009</b>	
27	<b>III. Leyes y proyectos de ley por grupo temático</b>	
	TEMA 1: Mecanismos para la equidad de género y generacional .....	29
	TEMA 2: Igualdad y no discriminación .....	47
	TEMA 3: Participación política .....	57
	TEMA 4: Violencia de género y generacional .....	63
	TEMA 5: Sexualidad y reproducción .....	83
	TEMA 6: Relaciones familiares .....	95
	TEMA 7: Equidad laboral y de la seguridad social .....	111
	TEMA 8: Acceso a la justicia .....	125
137	<b>IV. Síntesis, conclusiones y recomendaciones</b>	
	Glosario .....	154
	Índice de abreviaturas y bases de datos consultadas .....	156
	Bibliografía .....	159

[...]

**ESTE TRABAJO BUSCA FACILITAR  
A LOS Y LAS PERSONAS E INSTITUCIONES  
QUE TRABAJAN Y LUCHAN PARA LA  
PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS  
HUMANOS, INFORMACIÓN ÚTIL  
RESPECTO A LAS NORMAS APROBADAS  
Y PROYECTOS QUE SE ENCUENTRAN EN  
TRÁMITE EN EL PERÍODO EN ESTUDIO  
(2005-2009) QUE PROMUEVEN  
O FORTALECEN LA EQUIDAD DE GÉNERO  
Y GENERACIONAL; APORTANDO INSUMOS  
PARA LA INCIDENCIA, EL DEBATE  
Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL ÁMBITO  
LEGISLATIVO. [...]**

## I. PRESENTACIÓN

En el marco del componente «Fortalecimiento de la institucionalidad de género en las estructuras, procedimientos y prácticas del Parlamento Uruguayo», del Proyecto «Apoyo a las políticas públicas para la reducción de las inequidades de género y generaciones» (Programa Una ONU), se nos solicitó la revisión del cuerpo legislativo uruguayo para detectar disposiciones obsoletas en materia de género y generaciones.

Dado que en materia de género ya se han realizado dos estudios previos –el primero de ellos es el realizado por la Dra. María de los Ángeles Pérez en el año 2006 y el segundo por la Dra. Cecilia Anández en el año 2007– acordamos que no volveríamos a señalar la legislación obsoleta, la que ya ha sido destacada en esos documentos y que aportan suficientes recomendaciones para superarlas.

En su lugar, se entendió conveniente sistematizar la producción de esta legislatura en materia de equidad de género y generaciones (estrictamente, el período febrero 2005-noviembre 2009).

El logro de la equidad en el sistema jurídico es una tarea nunca acabada, máxime cuando hablamos de equidad de género y generacional, dos perspectivas que nos aportan datos de una realidad que afortunadamente se transforma permanentemente. En la medida que los grupos discriminados tales como mujeres, personas con orientación o identidad sexual no hegemónica, personas con discapacidad, personas pertenecientes a grupos étnico raciales minoritarios, niñas, niños, adolescentes y adultos mayores se empoderan, participan e inciden en los asuntos públicos, también modifican las formas de relacionamiento y convivencia, apareciendo nuevas necesidades y expectativas que exigen la revisión de las estructuras y de las leyes de acuerdo a estos nuevos estándares.

En este proceso de construcción permanente de las condiciones para la equidad y la igualdad, este trabajo busca facilitar a los y las personas e instituciones que trabajan y luchan para la promoción de los derechos humanos, información útil respecto a las normas aprobadas y proyectos que se encuentran en trámite en el período en estudio (2005-2009) que promueven o fortalecen la equidad de género y generacional; aportando insumos para la incidencia, el debate y la toma de decisiones en el ámbito legislativo.

El marco de referencia para el análisis de la normativa en estudio serán la equidad de género, la equidad generacional y el enfoque de derechos.

### a. La perspectiva o enfoque de género

El «género» es una construcción conceptual, que puede ser utilizado para analizar y entender mejor los condicionantes y las condiciones de vida de mujeres y hombres a partir de los roles que cada sociedad asigna a los individuos en función de su sexo.

Según el *Diccionario de estudios de Género y Feminismos*<sup>1</sup>, el sexo «*corresponde a un hecho biológico, producto de la diferenciación sexual de la especie humana, que implica un proceso complejo con distintos niveles, que no siempre coinciden entre sí, y que son denominados por la biología y la medicina como sexo cromosómico, gonadal, hormonal, anatómico y fisiológico*». A la significación social que se hace de los mismos se la denomina «género». Por lo tanto las diferencias anatómicas y fisiológicas entre hombres y mujeres que derivan de este proceso, pueden y deben distinguirse de las atribuciones que la sociedad establece para cada uno de los sexos individualmente constituidos.

«La categoría de género es una definición de carácter histórico y social acerca de los roles, identidades y valores que son atribuidos a varones y mujeres e internalizados mediante los procesos de socialización. Algunas de sus principales características y dimensiones son:

1. Es una construcción social e histórica (por lo que puede variar de una sociedad a otra y de una época a otra).
2. Es una relación social (porque descubre las normas que determinan las relaciones entre mujeres y varones).
3. Es una relación de poder (porque nos remite al carácter cualitativo de esas relaciones).
4. Es una relación asimétrica; si bien las relaciones entre mujeres y varones admiten distintas posibilidades (dominación masculina, dominación femenina o relaciones igualitarias), en general éstas se configuran como relaciones de dominación masculina y subordinación femenina.
5. Es abarcativa (porque no se refiere solamente a las relaciones entre los sexos, sino que alude también a otros procesos que se dan en una sociedad: instituciones, símbolos, identidades, sistemas económicos y políticos, etc.).

1. *Diccionario de estudios de Género y Feminismos*, Editorial Biblos 2008.

6. Es transversal (porque no están aisladas, sino que atraviesan todo el entramado social, articulándose con otros factores como la edad, estado civil, educación, etnia, clase social, etc).
7. Es una propuesta de inclusión (porque las problemáticas que se derivan de las relaciones de género sólo podrán encontrar resolución en tanto incluyan cambios en las mujeres y también en los varones).
8. Es una búsqueda de una equidad que sólo será posible si las mujeres conquistan el ejercicio del poder en su sentido más amplio (como poder crear, poder saber, poder dirigir, poder disfrutar, poder elegir, ser elegida, etcétera)». <sup>2</sup>

«Introducir la **perspectiva de género**, en referencia a los marcos teóricos adoptados para una investigación, capacitación o desarrollo de políticas o programas, implica:

- a. Reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres.
- b. Que dichas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas.
- c. Que las mismas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión.

Las relaciones de desigualdad entre los géneros tienen sus efectos de producción y reproducción de la discriminación, adquiriendo expresiones concretas en todos los ámbitos de la cultura: el trabajo, la familia, la política, las organizaciones, el arte, las empresas, la salud, la ciencia, la sexualidad, la historia».<sup>3</sup>

Señala Marta Lamas que, «con la perspectiva de género, habría que revisar las políticas vigentes para ver si tienen o no un impacto discriminatorio o de exclusión, para descubrir los prejuicios y suposiciones sobre las posibilidades y limitaciones de los hombres y las mujeres. Aun políticas que parecen «neutrales» pueden ser problemáticas o traer consecuencias discriminatorias. «Lo más importante a comprender es que una perspectiva de género impacta a mujeres y a hombres, y beneficia al conjunto de la sociedad, al levantar obstáculos y discriminaciones, al establecer condiciones más equitativas para la participación de la mitad de la sociedad y al relevar a los hombres de muchos supuestos de género que son también un peso y una injusticia».<sup>4</sup>

2. Ídem, Ob. cit.

3. Ídem, Ob.cit.

4. Lamas, Marta.Revista de Educación y Cultura de la sección 47 del SNTE.

**b.** El concepto de **equidad generacional** no ha sido tan elaborado ni debatido desde el punto de vista académico en el ámbito jurídico como el de equidad de género

A la noción de generación, en ciencias sociales, se le han dado distintos usos<sup>5</sup>:

- Demográfica: abarca al conjunto de los individuos nacidos en una misma fecha o en un mismo intervalo de tiempo en la sociedad.
- Etnológica o genealógica: la generación se limita al sentido de filiación.
- Sociológica: se refiere a la vez a una mezcla de historia social y de modos de pensar, disociándose de la noción de edad.

A diferencia del concepto de generación, «la edad social es definida por una serie de derechos, privilegios, deberes, formas de actuar... –en suma, por una ‘esencia social’– y delimitada por una serie de momentos de transición –que difieren históricamente: matrimonio, servicio militar, primera comunión, certificados de escolaridad...–. A su vez, cada grupo social establece una serie de normas de acceso –más o menos codificadas y ritualizadas en forma de «ritos de paso»– de una clase de edad a otra. Esta división de clases de edad, por tanto, es variable históricamente: no depende de una serie de «naturalezas psicológicas» previas, sino que se construye en el seno de cada grupo social en función de sus condiciones materiales y sociales y, sobre todo, de sus condiciones y estrategias de reproducción social».<sup>6</sup>

En este trabajo nos referiremos a la equidad generacional en el sentido de equidad entre distintos grupos de edad en un mismo momento histórico, los que a su vez responden a un modo de ser y pensar correspondiente a cada generación. De acuerdo a cómo resulte valorada la infancia, la adolescencia, la vejez, la adultez en una comunidad, se distribuirá el poder entre éstos; en especial, los recursos económicos, afectivos y de servicios, el acceso a oportunidades y la participación.

Debemos también tener presente que la edad en sí misma da cuenta de necesidades e intereses diferentes que deben ser considerados por la legislación a los efectos de garantizar la equidad. Algunas diferencias resultan de la etapa de la vida que se transcurre y otras refieren a los modelos culturales y valores de cada generación.

Las personas más jóvenes y las más ancianas son las más vulnerables a la discriminación por su condición de edad, dado que las normas, en el modelo patriarcal tradicional, son escritas desde una perspectiva adulto céntrica, que invisibiliza las diferencias y especificidades propias de cada etapa de la vida.

5. **Attias-donfut** (1988) citado por López, Alejandra (coord) *Reproducción Biológica y Social de la población Uruguaya*, Proyecto Género y Generaciones, Uruguay, UNFPA, 2006.

6. **Criado, Enrique Martín**, en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Román Reyes (coord), Madrid (s/f)



### c. El enfoque de derechos

Este enfoque propone el análisis de las situaciones dadas desde la consideración de las personas involucradas como sujetos de derechos, titulares de derechos humanos. Supera así la consideración de estas personas como meras receptoras u objetos destinatarios de políticas o acciones asistenciales, sobre la que se basaron las concepciones asistencialistas, tutelares o de control social en las que el Estado es el que define qué derechos, en qué condiciones y con qué alcance va a asegurar a las personas que habitan en su territorio.

En tanto titulares de derechos, todas las personas se encuentran en condición de exigir a los Estados el pleno goce y ejercicio de los mismos, es decir, su efectividad y restitución en caso de vulneración de los mismos.

En este sentido, Carmen Artigas<sup>7</sup>, Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la CEPAL, enseña que el enfoque de derechos en el desarrollo incorpora los siguientes elementos:

1. Expresa un vínculo con los derechos, es decir, la definición de objetivos de desarrollo en términos de derechos particulares –como titularidad de derechos exigibles– es un ingrediente esencial de estos enfoques, al igual que la creación de vínculos normativos expresos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los enfoques de derechos abordan integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social. Esto determina la necesidad de estructurar un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente como alimentación, salud, educación, vivienda, administración de justicia, seguridad y participación política.
2. Incorpora la rendición de cuentas, identificando titulares de derechos y los sujetos de las correspondientes obligaciones. Se atiende tanto a la parte positiva de la obligación, es decir, respetar, proteger, hacer efectivos, como a la negativa, el abstenerse de violaciones.
3. El denominado empoderamiento o ejercicio de derechos se centra en los beneficiarios como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.

7. **Artigas, Carmen.** En *El enfoque de derechos aplicado en programas sociales; una apuesta por la superación de la desigualdad y la pobreza*. MIDEPLAN/CEPAL «Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social» Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre del 2002.

4. La participación a la que se refiere el enfoque de derechos es la definida en la declaración sobre el derecho al desarrollo, es decir «activa, libre y significativa».
5. No discriminación y atención a los grupos vulnerables. El imperativo de derechos humanos en esas aproximaciones, significa que debe darse atención particular a los temas de discriminación, equidad, vulnerabilidad a partir de raza, edad, género, religión, etnicidad, y otras posibles categorías como los migrantes y los reclusos por ejemplo. Todas las decisiones de desarrollo, además de fortalecer el ejercicio de los derechos, deben precaverse contra el reforzamiento involuntario de desequilibrios de poder por ejemplo entre mujeres y hombres, propietarios y campesinos, trabajadores y empleadores.

El desarrollo, a partir de un enfoque de derechos, está centrado en las personas, es participativo y ambientalmente sustentable. Involucra no solamente el crecimiento económico, sino la equitativa distribución de sus beneficios, el mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones.

Los estándares para determinar el grado de exigencia mínimo de cumplimiento efectivo de estos derechos son dados por las normas internacionales de derechos humanos; para este estudio resultan de especial relevancia aquéllas que tienen como objetivo la no discriminación de la mujer, garantizar una vida libre sin violencia de género y la no discriminación en función de la edad.

Como marco de referencia de derechos humanos tendremos en cuenta especialmente las siguientes Convenciones, todas ellas ratificadas por Uruguay:

Del **Sistema Naciones Unidas\*** se destacan:

- Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Ley 13.751 del 11 de julio de 1969.
- Convención para la Eliminación de la Discriminación a la Mujer (CEDAW)- Ley 15.164- 4 de agosto de 1981.
- Convención de los Derechos del Niño. Ley 16.137 del 28 de setiembre de 1990.
- Estatuto de Roma. Ley Nº 17.510, de 27 de junio de 2002.

---

\* Las Naciones Unidas es una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre las naciones y promover el progreso social, mejores niveles de vida y los derechos humanos. Por más información ver el sitio web oficial: [www.un.org/es](http://www.un.org/es)

- Protocolo de la Convención de los Derechos del Niño Sobre Venta De Niños, Prostitución Infantil y Utilización de Niños en Pornografía. Ley 17.559 del 17 de setiembre de 2002.
- Convención Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la enseñanza. Ley 17.724 del 24 de diciembre de 2003.
- Convención Internacional Contra La Delincuencia Organizada Transnacional, Protocolo De Palermo Sobre Trata De Personas, Especialmente Mujeres y Niños y Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes. Ley 17.861 del 28 de diciembre de 2004.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ley 18.418 del 5 de noviembre de 2008.

#### Del **Sistema OEA\***

- Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Pacto de San José de Costa Rica. Ley 15.737 del 8 de marzo de 1985.
- Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer (BELEM DO PARA). Ley 16.735 del 5 de enero de 1996.

#### **Otras Convenciones** a tener especialmente en cuenta

- Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. Ley 18.270 de abril de 2008.

Para quienes tienen como objetivo mejorar la legislación en materia de derechos humanos o intervenir en situaciones concretar para su efectivo goce y ejercicio, resulta de especial interés conocer el lugar y jerarquía de las normas de derechos humanos en el ordenamiento jurídico vigente de nuestro país.

Como todo sistema normativo, su complejidad y diversidad genera inevitablemente contradicciones que es necesario armonizar. No todas las normas tienen como objetivo primario la vigencia de los derechos humanos y algunas de ellas, en pos de otros intereses jurídicos pueden vulnerar derechos fundamentales de las personas, aún sin

---

\* La Organización de los Estados Americanos (OEA) reúne a los países de las américas para fortalecer la cooperación mutua y defender los intereses comunes. El sistema de derechos humanos de la OEA provee recurso a los ciudadanos de las Américas que han sufrido violaciones a sus derechos por parte del Estado y que no han podido encontrar justicia en sus propios países. Por más información, se sugiere consultar el sitio web oficial: [www.oas.org](http://www.oas.org)

quererlo. Pero además, debe tenerse presente que en toda la historia del derecho aparecen muchísimos ejemplos de normas injustas, que intencionalmente vulneran derechos y generan discriminaciones. La regulación por ley de la esclavitud y el apartheid son ejemplos incuestionables. Existen muchos, algunos de ellos resultarán del análisis que se realiza en este trabajo y otros tantos seguramente son conocidos por los y las lectoras como resultado de sus propias experiencias de discriminación.

Para dar coherencia a todo este entramado jurídico es necesario acordar reglas. La principal es la que dispone que existen normas de rango superior que se aplican por encima de las de rango inferior. Las de rango superior son las normas constitucionales, le siguen las leyes, luego los decretos y reglamentos y las resoluciones.

En nuestro país, conforme a lo dispuesto en los arts. 72 y 332 de la Constitución de la República los derechos inherentes a la persona humana son reconocidos con rango constitucional y aplicables aún cuando no exista una ley específica que lo disponga. Es por ello que la doctrina ha entendido que todos los derechos emergentes de convenciones internacionales de derechos humanos tienen rango constitucional. Algunos juristas le otorgan rango supraconstitucional y otros consideran que están por debajo de la constitución pero por encima de las leyes.

Cualquiera sea el criterio que se adopte, lo cierto es que en un Estado de Derecho no existe ninguna ley ni acción estatal que pueda considerarse legítima si vulnera el fin esencial de aquél, esto es, garantizar los derechos de todas las personas que conviven en el territorio.

Conforme a los principios de derecho internacional para la aplicación de las convenciones y tratados, los mismos deben aplicarse de inmediato, de buena fe y siempre en forma progresiva (no se admite la regresividad en derechos humanos). Cuando existe contradicción entre sus disposiciones y las de derecho interno, ha de aplicarse aquella que más favorezca a las personas a quienes se dirige (principio pro homine). Ninguna práctica institucional puede vulnerar derechos humanos so pretexto de cumplir una norma.

## Fuentes y metodología

Para llevar adelante este estudio se analizaron los registros de leyes aprobadas y proyectos de ley presentados de la página Web oficial del Parlamento Nacional, seleccionándose aquéllos que tenían mayor pertinencia o impacto para la equidad de género y generacional, de acuerdo a los criterios que se detallarán más adelante. A fin de precisar el objetivo de los legisladores y legisladoras al aprobar esas normas o presentar las iniciativas, se consultaron las exposiciones de motivos, los informes de las Comisiones y en algunos casos las actas de los debates en Comisión o en Sala.

Con estos insumos se realizó un mapeo panorámico de las normas y proyectos de ley registrados en la página Web oficial del Parlamento Nacional, agrupándolas según subtemas y describiendo, brevemente, para cada una de ellas, su objetivo, principales

contenidos, fortalezas y debilidades desde el enfoque de género y generacional, en forma contextual al régimen jurídico vigente.

Finalmente se aportan conclusiones y sugerencias para fortalecer el proceso de transverzalización de la equidad de género y generacional en el sistema jurídico nacional.

Intencionalmente, se intenta emplear un lenguaje despojado de términos de técnica jurídica que exijan para su comprensión un conocimiento de la dogmática. Ello, en el entendido que, otra actitud, transformaría este material en un obstáculo y no en una herramienta para promover la participación de todos y todas en la construcción de una sociedad cada vez más plural y democrática.

### **Criterios para seleccionar las leyes o proyectos de leyes a analizarse**

En la medida que la diferencia sexual ha sido utilizada en nuestras sociedades como criterio de distribución del poder, asignación de roles y determinación de las normas de convivencia, toda disposición que se apruebe incide en forma diferenciada sobre varones y mujeres, sobre personas ancianas, adultas, jóvenes, adolescentes o niñas; trátase de una ley de presupuesto, de reestructura de determinados organismos, de participación, de medio ambiente, de comunicación, o cualquier otra temática.

Pero también es verdad que los cambios se han ido logrando en la medida que son reclamados desde los propios grupos de personas discriminadas. Una vez que ellas van ganando espacios y respeto a sus derechos, son visibilizadas nuevas temáticas que responden a las necesidades propias de los cambios alcanzados o de factores externos sobrevinientes en los que pueden y tienen interés en participar.

En base a ello, es necesario en este estudio determinar cuáles son las leyes o proyectos de ley en los que resulta pertinente el enfoque de género y generacional en la producción legislativa, de acuerdo al momento y contexto histórico que transcurrimos.

A tales efectos tomamos la propuesta de Guillen, Benavente y Herrera<sup>8</sup>, quienes sugieren las siguientes preguntas para determinarlas:

- ¿La propuesta va dirigida a uno o más grupos objetivos?
- ¿Afectara la vida diaria de uno o varios grupos de población?
- ¿Existen en este ámbito diferencias entre las mujeres y los hombres en cuanto a derechos, recursos, participación, normas y valores vinculados a la pertenencia a un sexo?

De acuerdo a estas mismas autoras, si la respuesta a cualquiera de estas dos cuestiones es positiva, la dimensión de género es pertinente y se debe evaluar el impacto potencial de la propuesta en los varones y en las mujeres.

8. Producción Legislativa con perspectiva de género: Herramientas para su inclusión, Balance y Cronología Legal 2001, julio 2006. CESIP, Instituto Manuela Ramos y UNFPA, Lima 2006, 2ª. Edición

A estos efectos se propone verificar si esta propuesta contribuirá al objetivo de eliminar las desigualdades / brechas entre varones y mujeres y se promoverá la igualdad dando respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿La iniciativa legislativa contempla que su población objetivo esta conformada por varones y mujeres?
2. ¿Considera los roles que desempeñan las mujeres y los varones en la sociedad?
3. ¿Considera la edad de las personas que serán afectadas?
4. ¿Considera el área geográfica de la población objetivo? Es decir, las diferencias del impacto de la norma en la población de las zonas rurales / urbanas.
5. ¿Considera la cultura y la etnia de la población afectada por la norma? Es decir, si existen costumbres o creencias que dificultan o favorezcan su aplicación e implementación.
6. ¿Considera el estrato socioeconómico de la población?

Señalan las autoras que también se debe considerar y analizar algunos campos donde se evidencian brechas de género, afectando los derechos fundamentales de las personas, requiriendo del Estado una urgente atención con la colaboración de otros actores políticos y sociales:

- En cuanto a participación política y ciudadanía: representación de mujeres y hombres en los cargos por elección popular y en las instancias de toma de decisión.
- En cuanto acceso a recursos: distribución de recursos como tiempo, espacio, información, dinero, poder político, y económico, educación y formación, trabajo y carrera profesional, nuevas tecnologías, servicios de asistencia sanitaria, vivienda, medios de transporte, ocio, etc.
- En cuanto a normas y valores: roles tradicionales establecidos, división del trabajo en función del sexo, las actitudes y comportamientos de las mujeres y hombres, respectivamente; así como las desigualdades en el valor que se concede a las características consideradas como masculinas y femeninas.
- En cuanto a los derechos: deben orientarse a afrontar la discriminación directa e indirecta.

Respecto a la equidad generacional, a los efectos de este trabajo resolvimos acotar el estudio de la normas según la edad, a aquellas que inciden como variable dentro de las que promueven la equidad de género. Un análisis en profundidad de la equidad generacional en la producción legislativa hubiera requerido un estudio independiente de la misma para cada etapa del ciclo vital, lo que excede las posibilidades de este estudio. En base a ello hemos descartado, de este estudio, leyes y proyectos de ley productos de la permanente confrontación entre los derechos de las y los adolescentes y los movimientos sociales y políticos que procuran la rebaja de la edad de imputabilidad o el aumento de las sanciones penales para este grupo poblacional.

Por esta misma razón, otras diversidades como la raza/etnia o la discapacidad serán sólo mencionadas. Tampoco se incluyen las leyes que asignan recursos a proyectos o programas específicos, las que requerirían un análisis desde el punto de vista presupuestal. ■





## II. PANORAMA GENERAL DE LEYES APROBADAS Y PROYECTOS DE LEY EN TRÁMITE DURANTE EL PERÍODO FEBRERO 2005 - NOVIEMBRE 2009

Durante el período legislativo en estudio se aprobaron 653 leyes, de las cuales en 54 de ellas se encontró que era pertinente el análisis de equidad de género o generacional (ver tablas 1 y 2):

Siete de estas leyes tuvieron como finalidad la aprobación de normas internacionales o regionales:

- **Ley 17.914** del 6 de octubre del 2005. Aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención Internacional contra la Tortura.
- **Ley 18.270** del 8 de abril del 2008. Aprueba la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.
- **Ley 18.296** del 7 de mayo del 2008. Aprueba el Protocolo de Asunción sobre el compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur.
- **Ley 18.336** del 6 de agosto del 2008. Aprueba la Convención Interamericana sobre Conflicto de Leyes en Materia de Adopción de Menores.
- **Ley 18.420** del 11 de noviembre del 2008. Aprueba la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- **Ley 18.418** del 5 de noviembre de 2008. Aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- **Ley 18.609**. Ratificación Convenio OIT N° 102 (1952); Norma Mínima de la Seguridad social.

De las restantes, una es la ley de Presupuesto Nacional y tres de Rendición de Cuentas.

Las leyes internas aprobadas así como los 37 proyectos de ley seleccionados para este estudio se agruparon según las siguientes temáticas (ver **Tabla 2**):

**TEMA 1:** Mecanismos para la equidad de género y generacional

**TEMA 2:** Igualdad y no discriminación

**TEMA 3:** Participación política

**TEMA 4:** Violencia de género y generacional

**TEMA 5:** Sexualidad y reproducción

**TEMA 6:** Relaciones familiares

**TEMA 7:** Equidad laboral y de la seguridad social

**TEMA 8:** Acceso a la justicia

**TABLA 1**

**PANORAMA CRONOLÓGICO: LEYES CON INCIDENCIA EN GÉNERO Y GENERACIONES APROBADAS DURANTE EL PERÍODO FEBRERO 2005-NOVIEMBRE 2009**

**LEYES RATIFICAN INSTRUMENTOS DDHH**

**2005**

17.914. Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención Internacional contra la Tortura.

**2006**

**2007**

**2008**

18.270. Convención Iberoamericana de Derechos de Jóvenes.

18.296. Protocolo de Asunción sobre compromiso con Promoción y Protección DDHH en MERCOSUR.

18.336. Aprobación de la Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Adopción.

18.420. Aprobación de la Convención Internacional para la Protección de las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

18.418. Aprobación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

**2009**

18.609. Ratificación Convenio OIT No. 102 (1952). Norma Mínima de la Seguridad social.

**2005**

- 17.866. Creación del Ministerio de Desarrollo Social.
- 17.869. Plan de Emergencia.
- 17.897. Ley de Humanización Carcelaria.
- a. Crea el Centro de atención a víctimas.
  - b. Comete a dos comisiones académicas e interinstitucionales la redacción de las bases para un nuevo Código Penal y un nuevo Código Procesal Penal.
- 17.938. Derogación del art. 16 del Código Penal por el que se extinguía el delito de violación por matrimonio del agresor con la víctima.

**2006**

- 17.957. Registro de Deudores Alimentarios.
- 17.978. Cooperativas Sociales (dirigido a grupos vulnerables, en las que se incluye jefas de hogar, discapacidad, minorías étnicas).
- 18.026. Crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra.
- 18.039. Procedimiento de oficio en delitos sexuales y maltrato contra determinadas personas.
- 18.065. Trabajo doméstico.
- 18.076. Estatuto del refugiado.

**2007**

- 18.094. Ingreso a la función pública de Personas con Discapacidad.
- 18.095. Prima por edad.
- 18.104. Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Mujeres y Hombres.
- 18.131. Fondo Nacional de Salud.
- 18.154. Obligatoriedad de la Educación Inicial.
- 18.211. Sistema Nacional Integrado de Salud.
- 18.213. Obligatoriedad de la Educación Física en las Escuelas.
- 18.214. Prohibición del Castigo Físico o Humillante.
- 18.222. Posibilidad de retención de los beneficios de seguridad social para pago de los Hogares de Ancianos.
- 18.227. Asignaciones familiares. Preferencia cobro por parte de la mujer.
- 18.241. Subsidio en beneficio de las personas carenciadas de más de 65 años de edad.
18244. Modificación de la ley de Deudores Alimentarios.
18246. Unión Concubinaria.

**2008**

- 18.225. Modificación de la integración del Consejo Nacional Consultivo de la Infancia y la Adolescencia.
- 18.250. Ley de Migración.
- 18.308. Ley de Ordenamiento territorial.
  - Art. 53. Vivienda de interés social.
  - Art. 65. Prescripción adquisitiva viviendas.
- 18.315. Código Procedimiento Policial.
- 18.331. Ley de Protección de Datos Personales.
- 18.335. Pacientes y Usuarios de los Servicios de la Salud.
- 18.340. Viviendas para pasivos.
- 18345. Licencia Trabajadores de la Actividad Privada.
- 18.390. Creación de Fiscalías Especializadas en Crimen Organizado.
  - Art.14 de la ley 18.395: Cómputo ficto a los efectos jubilatorios de la mujer por cargas de familia.
- 18.399. Subsidio por desempleo.
- 18.400. Exoneración tributos a cooperativas sociales.
- 18.405. Retiros y pensiones policiales. Incluye a los y las concubinas conforme a lo dispuesto por la ley 18246.
- 18.426. Salud Sexual y Reproductiva.
- 18.436. Medio horario a quienes adoptan (en forma equivalente al medio horario maternal).
- 18.437. Ley General de Educación.
- 18.446. Institución Nacional de Derechos Humanos.
- 18.458. Modifica régimen de licencia en la actividad privada.

**2009**

- 18.485 y 18487. Partidos políticos.
- 18.494. Control y Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.
- 18.514. Juzgados Letrados Crimen Organizado. Modifica art. 414 Ley 18362.
- 18.537. Muerte Súbita de Niños Menores de un año.
- 18.561. Acoso Sexual.
- 18.567. Descentralización Política y Participación Ciudadana.
- 18.588. Vigencia art. 67 D.Ley 14.294 (red dada por L.17.930) y 125 Ley 18.046 (red dada por L.18362). Bienes Decomisados Lavado Activos.

## LEYES ORDINARIAS

- 18.590. Adopción. Modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia.  
 18.617. Instituto Nacional del Adulto Mayor.  
 18.620. Derecho a la Identidad de Género y Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios.

## LEYES PRESUPUESTALES

**2005**

- 17.930. Ley de Presupuesto Nacional.
- Creación del Instituto de las Mujeres (Art.377).
  - Creación de la Dirección de Derechos Humanos (Art. 229).
  - Otorga licencias para la vida familiar y cuidados personas dependientes (Art. 24-27).
  - Eliminación escalafón femenino en Ministerio del Interior (art.85).

**2006**

- 18.046. Ley de Rendición de Cuentas 2005.
- Creación de dos fiscalías especializadas en violencia doméstica (art. 82).
  - Otorga prima por nacimiento a funcionarios públicos que adopten o legitimen adoptivamente (art. 51).

**2007**

- 18.172. Ley de Rendición de Cuentas 2006.
- Modifica la norma de creación del centro atención víctimas, ley 17.897 de set 2005, Art 146.

**2008**

- 18.362. Ley de Rendición e Cuentas 2007.
- Creación 2 Juzgados Especializados en Crimen Organizado.
  - Potestad MEF crear fiscalías.
  - Plan de Equidad: redes de protección social (art. 401).
  - INAU Acogimiento familiar (art. 442).

TABLA 2

**LEYES APROBADAS Y PROYECTOS DE LEY DURANTE EL PERÍODO  
FEBRERO 2005-NOVIEMBRE 2009, CON INCIDENCIA EN GÉNERO Y GENERACIONES,  
DISTRIBUIDAS POR GRUPO TEMÁTICO**

TEMA	LEYES APROBADAS	PROYECTOS DE LEYES EN ESTUDIO
<b>1. MECANISMOS</b>	<p><b>17.866.</b> Creación del Ministerio de Desarrollo Social.</p> <p><b>17.930.</b> (Ley de Presupuesto)</p> <p>-Art. 8: Creación de la Dirección de Derechos Humanos.</p> <p>-Art. 377: Creación Instituto Nacional de las Mujeres.</p> <p><b>18.104.</b> (Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres).</p> <p>-Art. 8-13: Creación del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género.</p> <p><b>18.446.</b> Crea la Institución Nacional de Derechos Humanos.</p> <p><b>18.617.</b> Instituto Nacional del Adulto Mayor.</p>	<p><b>CSS 1485/2009.</b> Modifica Ley orgánica del Instituto de la Niñez y la Adolescencia.</p>
<b>2. IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN</b>	<p><b>18.104.</b> Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres.</p> <p><b>18620.</b> Derecho a la Identidad de Género y Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios.</p>	<p><b>CR 3038/08.</b> Amplía los delitos de comisión o incitación de actos discriminatorios.</p>
<b>3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA</b>	<p><b>18.476 y 18487.</b> Partidos Políticos.</p> <p><b>18567.</b> Descentralización Política y Participación Ciudadana.</p>	

<p><b>4. VIOLENCIA DE GÉNERO Y GENERACIONAL</b></p>	<p><b>17.938.</b> Derogación de la extinción del delito sexual por el matrimonio del agresor con la víctima.</p> <p><b>18.026.</b> Delitos de Genocidio, Lesa Humanidad y Guerra.</p> <p><b>18039.</b> Procedimiento de oficio ante determinados delitos.</p> <p><b>18214.</b> Castigo Físico y Humillantes a niños, niñas y adolescentes.</p> <p><b>18.250.</b> Ley de Migración. Tipifica los delitos de Trata y Tráfico de Personas.</p> <p><b>18537.</b> Muerte Súbita de Niños Menores de un año.</p> <p><b>18561.</b> Acoso Sexual en el ámbito laboral y docente.</p>	<p><b>CSS 416/05-CRR 1453/06.</b> Abuso sexual infantil</p> <p><b>CSS 691/06-CR 2816/2008.</b> Penaliza intermediación en adopciones ilegales.</p> <p><b>CSS 696/06.</b> Delitos contra la identidad, el estado civil y sexuales.</p> <p><b>CRR 1756/07-CSS 1395/08.</b> Talles de la vestimenta</p> <p><b>CRR 2503/08-CSS 1414/08 y CRR 1212/06.</b> Regulación de los <i>Cybers</i>.</p> <p><b>CRR 2644/08.</b> Abordaje de situaciones de maltrato infantil en centros educativos.</p> <p><b>CSS 1454/09-CR 3318/09.</b> Acoso Sexual en el ámbito laboral y docente.</p> <p><b>CRR 3122/09.</b> Modifica ley sobre Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños, Adolescentes e incapaces.</p>
<p><b>5. SEXUALIDAD Y REPRODUCCIÓN</b></p>	<p><b>18.426.</b> Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva.</p> <p><b>18.437.</b> Ley General de Educación Incluye Educación Sexual.</p>	<p><b>CRR 719/05.</b> Papanicolau y radiografía mamaria.</p> <p><b>CRR 1472/06.</b> Ligadura Tubaria Femenina y Vasectomía Masculina.</p> <p><b>CRR 2025/07.</b> Vacuna para la prevención del virus del papiloma humano.</p> <p><b>CSS 1357/08.</b> Reproducción Humana Asistida.</p>
<p><b>6. RELACIONES FAMILIARES</b></p>	<p><b>17.958 y 18.244.</b> Registro de Deudores Alimentarios.</p> <p><b>18.246.</b> Unión Concubiniaria.</p> <p><b>18.362.</b> (Rendición de Cuentas) -Art. 442: Acogimiento Familiar.</p>	<p><b>CSS 1578/09.</b> Edad mínima para contraer matrimonio.</p> <p><b>CRR1827/07.</b> Divorcio por sola voluntad de cualquiera de ambos sexos.</p> <p><b>CRR 1828/07.</b> Causales de divorcio y de separación de cuerpos.</p> <p><b>CRR 1390/06.</b> Capitulaciones Matrimoniales.</p>

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>6. RELACIONES FAMILIARES</b></p>	<p><b>18.590.</b> Adopción. Modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia.</p>	<p><b>CRR 685/05.</b> Plazo de «fidelidad» posterior a la separación de hecho de los cónyuges. <b>CRR 1578/07.</b> Apellidos de los hijos/as. <b>CRR 2029/07.</b> Curatela voluntaria.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);"><b>7. EQUIDAD LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b></p>	<p><b>17.930.</b> Presupuesto Nacional. -Art. 24: Licencia por fallecimientos padres o hijos adoptivos. -Art. 26: Licencia por paternidad -Art. 27: Licencia por paternidad adoptiva. -Art. 85: Suprime escalafón femenino en Ministerio del Interior. <b>18.046.</b> Rendición de Cuentas. -Art. 51: Prima por nacimiento funcionarios que adopten. <b>18.065.</b> Trabajo Doméstico. <b>18.095.</b> Prima por edad. <b>18.131.</b> Fondo Nacional de Salud. <b>18.211.</b> Sistema Integrado de Salud. <b>18.227.</b> Asignaciones Familiares. <b>18.241.</b> Subsidio para personas carenciadas de entre 65 y 70 años de edad. <b>18.340.</b> Viviendas para pasivos. <b>18.345, 18.458.</b> Régimen Licencias Trabajadores de la Actividad Privada.</p>	<p><b>CRR 117/05.</b> Cooperativas Artesanales Mujeres Rurales. <b>CRR 1455/2006.</b> Licencia por embarazo múltiple. <b>CRR 1576/07.</b> Asignaciones Familiares para familias rurales. <b>CRR 2035/07.</b> Registro personas desempleadas de entre 45 y 60 años de edad. <b>CRR 2656/08.</b> Jubilación amas de casa. <b>CRR 2596/08.</b> Beneficios de salud para las personas jubiladas. <b>CRR 3209/09.</b> Empleo Juvenil.</p>



**18.395.** Flexibilización condiciones de acceso a los beneficios jubilatorios.  
-Art. 1: Jubilación por edad avanzada  
-Art. 14: Computo ficticio de Servicios a la Mujer por cargas de familia.  
**18.399.** Subsidio por desempleo.  
**18.436.** Medio horario para atención hijos adoptivos en periodo equivalente a la lactancia.  
**18.495.** Retiros y pensiones policiales, incluye derechos de concubinos/as.

**18.046.** Rendición de Cuentas.  
-Art. 82: Crea fiscalías especializadas en violencia doméstica.  
**18.076.** Estatuto del Refugiado.  
**17.897.** Ley Humanización Carcelaria.  
-Art.19 y 18.172 de Rendición de Cuentas.  
-Art. 146 Centro de Atención a las Víctimas de la Trata de Personas.  
**18.250.** Ley de Migración -Art. 77 y **18.026** arts. 13 y 14: Derechos de las víctimas de trata en el proceso penal.  
**18.446.** Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos.  
**18.494.** Control y Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y modif. **18.588** sobre bienes decomisados.

**CSS 416/05-CRR 1453/06.** Abuso sexual infantil.  
**CRR 2915/08.** Comisionado Parlamentario denominado Defensor del Niño y el Adolescente.



### **III. LEYES Y PROYECTOS DE LEY POR GRUPO TEMÁTICO.**



## TEMA 1

### MECANISMOS PARA LA EQUIDAD DE GÉNERO Y GENERACIONAL

Nos referimos a los «mecanismos» de género y equidad generacional para señalar aquellas instituciones (organismos y procesos instituidos), cualquiera sea su forma y jerarquía, que en articulación con otras se constituyen en herramientas para la impulsión de las políticas públicas de equidad de género y generacional.

En este capítulo se presentan las normas de rango legal interno que han generado estructuras institucionales (sean estas ministerios, comisiones, consejos), en el ámbito público, para la efectiva promoción y protección de la equidad de género y generacional. Los mecanismos procesales se abordarán en otros capítulos de este informe, a medida que se analizan las distintas leyes que promueven derechos. Así por ejemplo, entre las leyes para la igualdad y no discriminación, encontraremos la ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, ley que ordena la implementación de un Plan de Igualdad. Este Plan de Igualdad es un mecanismo para la equidad de género. En el último capítulo, acceso a la justicia, encontramos también otros mecanismos procesales para acceder al ejercicio o restitución de derechos.

Señalan Victoria Guzmán y Claudia Bonan Jannotti que: «En el presente, la mayoría de las agendas de los mecanismos de género en América Latina incluyen los siguientes problemas: reformas de los sistemas electorales, transformaciones de la cultura política y representación política de las mujeres; derechos sexuales y reproductivos; lucha contra explotación sexual; superación de la pobreza y empoderamiento de las mujeres. Los mecanismos prestan una particular atención a los grupos de mujeres con menores oportunidades, como los de las migrantes, campesinas, indígenas y afro descendientes. Ahora bien, la implementación de la agenda de género contribuye desde el quehacer cotidiano a la modernización del Estado, ya que su ejecución sólo es posible a través de políticas integrales e intersectoriales que implican procesos permanentes de negociación, acuerdo y toma de decisiones para movilizar recursos desde distintas instancias del Estado en torno a la equidad de género».<sup>9</sup>

Si bien en este material nos limitaremos a desarrollar los mecanismos nacionales creados por ley, no debe olvidarse que existen importantes mecanismos constituidos a nivel internacional y regional de especial utilidad. Entre ellos se destacan:

- El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer. Este Comité es creado en la Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Los Estados deben presentar informes ante este Comité, dando cuenta de las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole, que se hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención. Asimismo,

9. *La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del Estado en América Latina*. Publicado en APORTES para el Estado y la administración gubernamental, Año 14 - N° 25. Bs.As., 2009.



a partir de la ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW (aprobado en 1999), el Comité puede recibir denuncias de instituciones o de personas individuales, que se presenten por violaciones a los derechos humanos contenidos en la convención y generar investigaciones, analizar situaciones de violaciones graves o sistemáticas a los derechos de las mujeres.

- Asimismo, las Naciones Unidas nombraron a una Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, con el fin de obtener información sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias, y generar recomendaciones para eliminarla.
- La Comisión Interamericana de la Mujer (CIM). Ante esta Comisión, los Estados deben presentar informes sobre las medidas legales y administrativas que han tomado para cumplir con lo establecido en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como también deberán referirse a las dificultades que han encontrado para su aplicación.
- Cualquier persona o grupo de personas, u organización no gubernamental, podrá presentar denuncias o quejas de violación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer, en 1994, para analizar la medida en que la legislación y la práctica es acorde a los principios establecidos en la Declaración Americana de los Derechos y de los Deberes del Hombre y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- En octubre de 2004 se aprobó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belem do Pará (MESECVI), para dar seguimiento a los compromisos asumidos por los países al firmar la convención, contribuir a su implementación y cooperar técnicamente con los países.

### **a. Panorama legislativo previo al inicio de esta Legislatura**

Al iniciarse esta legislatura (más precisamente, desde 1991), la estructura estatal contaba como mecanismo para la equidad de género con el Instituto de la Familia y la Mujer, oficina dependiente del Ministerio de Educación y Cultura.

Fue creado por el art. 234 de la Ley de Rendición de Cuentas No. 16.226, con el cometido de diseñar y ejecutar las políticas nacionales relativas a la mujer y a la familia. Tenía a su cargo la coordinación y co ejecución con los demás organismos estatales

de dichas políticas, así como desarrollar acciones de sensibilización, capacitación y asesoramiento en esta temática.

En el ámbito de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, la existencia de un organismo especialmente dedicado a esta franja etaria proviene de 1934. Fue instituido como servicio descentralizado en la década de los ochenta, poco tiempo después de la recuperación democrática. Ha ido variando sus cometidos y acciones a medida que también se modifican los paradigmas sobre los que se asienta su accionar. Desde el año 2004, sus principales cometidos y forma de intervención fueron demarcados por el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley 17.823 de 26 de agosto de 2004), aprobado con la intención de acompasar la legislación interna a la Convención de los Derechos del Niño. A partir de la vigencia de esta nueva legislación, este organismo es denominado Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), quedando legislativamente posicionado como órgano rector de las políticas nacionales en materia de niñez y adolescencia.

Ese mismo Código crea el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente (art. 211) que tiene a cargo promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema. Debe ser oído preceptivamente en la elaboración del informe que el Estado debe elevar al Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

El Instituto Nacional de la Juventud nace en diciembre del año 1990, con la aprobación de la Ley de Presupuesto Nacional No. 16.170 (art 331). Tiene como cometido formular, ejecutar y evaluar las políticas nacionales de juventud, en coordinación con los demás organismos del Estado. Son muy pocas las posteriores disposiciones de rango legal que refieran a este Organismo: el art. 382 de la ley 16.736 de 5 de enero del 1996 (Ley de Presupuesto Nacional) crea el Fondo Nacional de Iniciativas Juveniles cuya administración queda a su cargo, con el objetivo de estimular y apoyar iniciativas creativas o innovadoras en materia cultural, científicas tecnológicas u otras y el art. 363 lo faculta a prestar servicios técnicos, asesorías, realización diagnósticos especializados y otras tareas de su competencias percibiendo los precios correspondientes. Las demás leyes le asignan partidas especiales, regularizan situaciones funcionales o lo reubican en la estructura estatal.

No existía un órgano especializado en políticas públicas para las personas adultas mayores pero si una ley, la 17.794 de agosto de 2004, de promoción integral de sus derechos.

## **b. Leyes aprobadas durante el periodo febrero 2005-noviembre 2009**

Una de las primeras acciones de la legislatura en estudio fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por ley 17.866 del 21 de marzo de 2005, con el cometido principal de diseñar y ejecutar las políticas sociales para la equidad. Entre los ámbitos



de intervención especialmente señaladas en la ley se encuentran las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general.

En esta órbita se instalan los mecanismos creados para cada uno de estos grupos poblacionales: el ex Instituto de la Mujer y la Familia (al que la Ley de Presupuesto No. 17.930 re denomina como Instituto de las Mujeres, INMUJERES) y el Instituto Nacional de la Juventud, como servicios dependientes directamente de ese Ministerio, al igual que el Programa INFAMILIA y posteriormente el Programa INMAYORES (referido a las personas adultas mayores) y el Fondo de Iniciativas Juveniles (art. 409 de la Ley 18.362); el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), mantiene la descentralización pero comienza a relacionarse con Poder Ejecutivo a través de ese Ministerio.

En forma concordante con todos estos cambios institucionales, el Consejo Nacional Consultivo Honorario de la Niñez y Adolescencia recibe en este periodo legislativo una pequeña modificación (dada por la Ley 18.285 de mayo de 2008), por la que se incluye al MIDES entre los órganos a tener especialmente en cuenta, ya que en atención a sus cometidos necesariamente debe ser considerado a la hora de articular políticas de infancia y adolescencia.

Como vemos, en el Ministerio de Desarrollo Social se concentraron las principales mecanismos para el desarrollo de políticas sociales hacia la equidad de género y generacional.

Fuera de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se han creado por ley otros dos mecanismos de especial interés en términos de equidad de género y generacional:

- La Dirección de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Educación y Cultura, que tiene como objetivo la superación de todas las formas de discriminación, incluyendo las basadas en el género, en la opción sexual y en la edad (art. 229 de la Ley de Presupuesto No. 17.930, de marzo de 2005).
- La Institución Nacional de Derechos Humanos, que comenzará a funcionar a partir de la próxima legislatura. Se trata de un Ombudsman colegiado que tendrá como cometido la promoción y defensa de los derechos humanos en sus diversas áreas (Ley 18.446 de diciembre de 2008).

Existen otros mecanismos a favor de la equidad de género en otras Secretarías de Estado pero las mismas no han sido creadas por ley, escapando al alcance de este trabajo.

A continuación se presentan con mayor detalle las características y cometidos de los mecanismos mencionados:

MECANISMO	<b>Ministerio de Desarrollo Social</b>
LEY QUE LO CREA	<b>Ley 17.866</b> de marzo de 2005
COMPETENCIA	Secretaría de Estado para la promoción de la equidad y desarrollo social.
COMETIDOS	<p><b>Políticas Nacionales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Asesoramiento al Poder Ejecutivo.</li> <li>· Diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general, monitoreando las actividades de las distintas entidades.</li> <li>· Coordinación de acciones, planes y programas para el ejercicio de los derechos sociales (alimentación, educación, salud, vivienda, medio ambiente, seguridad y no discriminación).</li> <li>· Desarrollo de programas de atención a la emergencia social, cobertura de las necesidades básicas de quienes se hallan en situación de indigencia y de extrema pobreza.</li> </ul> <p><b>Sistema de Información</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· De grupos poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, que permita una adecuada focalización del conjunto de políticas y programas sociales nacionales y la identificación, selección y registro único de los núcleos familiares o individuos habilitados para acceder a los programas sociales.</li> </ul> <p><b>Coordinación de Acciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· En el ámbito departamental, con organizaciones no gubernamentales y con organizaciones regionales e internacionales.</li> </ul>
FORTALEZAS	Los cometidos de este Ministerio están claramente marcados hacia la promoción humana, lo que genera que los distintos planes y acciones tengan como objetivo primordial la promoción y protección de derechos humanos, en especial los sociales.
DEBILIDADES	Es una institución muy nueva, en la que han recaído las principales políticas sociales del país. Ello implica que sus distintos servicios suman a las dificultades propias, las que genera ser una institución que todavía está en proceso de formación y legitimación social.
RECOMENDACIONES	Generar acciones de fortalecimiento de los nuevos equipos y servicios, propendiendo a su estabilidad y capacitación.

<b>MECANISMO</b>	<b>Instituto Nacional de las Mujeres [INMUJERES]</b>
<b>LEY QUE LO CREA</b>	<b>Ley 17.930</b> de marzo de 2005, <b>Ley de presupuesto</b> -art. 377.
<b>COMPETENCIA</b>	Ente rector en políticas de género.
<b>COMETIDOS</b>	<p><b>Políticas Públicas</b> Promoción, diseño, coordinación, articulación, ejecución así como el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en la materia.</p> <p><b>Derechos</b> Garantizar el respeto de los derechos humanos de las mujeres.</p> <p><b>Ciudadanía</b> Fortalecer la ciudadanía de las Mujeres; inclusión y participación política y social.</p> <p><b>Economía</b> Fortalecer los recursos económicos de las mujeres (acceso a servicios, oportunidades laborales, capacidad productiva y laboral, erradicación de la pobreza).</p>
<b>FORTALEZAS</b>	Es el principal mecanismo para la equidad de género. Su nueva denominación y cometidos marca un fuerte posicionamiento del Estado en relación a los derechos de las mujeres como derechos humanos.
<b>DEBILIDADES</b>	Su estructura y jerarquía orgánica es frágil en relación a los cometidos asignados. Nótese que se trata de una Dirección que no cuenta con presupuesto propio, ya que no se le ha asignado la calidad de unidad ejecutora.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Jerarquizar esta institución como Secretaría de Estado o al menos como Organismo Desconcentrado.

<b>MECANISMO</b>	<b>Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género</b>
<b>LEY QUE LO CREA</b>	Arts. 8 a 13 de la <b>Ley 18.104</b> del 6/3/2007. <b>Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres.</b>

DESCRIPCIÓN	<p><b>Comisión interinstitucional para la coordinación de políticas de igualdad de género</b></p> <p>Integrado por un representante de cada Secretaría de Estado, 1 Ministro de la Suprema Corte de Justicia, dos representantes del Congreso de Intendentes, cuatro representantes de las organizaciones de la sociedad civil (dos de las organizaciones de mujeres, una del PIT CNT y otro de las cámaras empresariales) y un representante de la Universidad de la República. Para la designación de sus miembros se establece como criterio el de la «máxima jerarquía».</p>
COMETIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de su competencia, velar por el cumplimiento del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y elaborar el Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos a nivel departamental.</li> <li>• Aprobar el plan anual de actuación y la memoria anual sobre la gestión del Instituto de las Mujeres.</li> </ul>
OTRAS ATRIBUCIONES O COMPETENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear Comisiones Departamentales o Regionales.</li> <li>• Convocar a las sesiones y consultar a representantes de organismos públicos y a personas no estatales que entienda que pueden aportar en las distintas áreas del Plan.</li> <li>• Rendir cuentas anualmente ante la Asamblea General, respecto de los avances en la ejecución del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos.</li> </ul>
FORTALEZAS	<p>Sus fortalezas radican en la interinstitucionalidad y descentralización con un cometido específico como es velar por el Cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derecho.</p>
DEBILIDADES	<p>La ley no establece claramente los procedimientos que aseguren que sea escuchada y tenga efectiva incidencia en la implementación del Plan. Asimismo, el Plan no ha sido aprobado por ley, todo lo cual genera que su legitimación provendrá del logro de acuerdos políticos y de su capacidad de articular con otros organismos del Estado.</p>
RECOMENDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que la representación de cada miembro del Consejo recaiga en personas con alta capacidad de incidencia en la institución a la que pertenecen.</li> <li>• Asignar al Consejo recursos humanos y materiales adecuados para su buen funcionamiento.</li> </ul>

MECANISMO	<b>Dirección de Derechos Humanos</b>
LEY QUE LO CREA	<b>Ley 17.930</b> de marzo de 2005, <b>Ley de Presupuesto</b> -art. 229.
DESCRIPCIÓN	Dirección del Ministerio de Educación y Cultura (unidad ejecutora).
COMETIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Desarrollar un Plan Nacional de Derechos Humanos y promover la adecuación de la normativa interna a la internacional.</li> <li>· Sensibilizar y dar a conocer tales derechos y la educación en Derechos Humanos en todo el sistema educativo nacional, público y privado, formal e informal, así como en la Administración Pública y de sus funcionarios.</li> <li>· Desarrollar acciones tendientes a la eliminación de toda clase de discriminación por razones étnicas, raciales, de género, religión, opción sexual, capacidades diferentes, edad o aspecto físico.</li> </ul>
FORTALEZAS	<p>Institucionaliza un mecanismo específico para la promoción de los Derechos Humanos.</p> <p>Desde su creación es una unidad ejecutora, lo que le permite administrar recursos asignados especialmente a la Dirección.</p>
DEBILIDADES	La amplitud de sus cometidos puede dificultar la plena ejecución de los mismos, teniendo especialmente en cuenta la importante ampliación del concepto de derechos humanos, tanto a nivel internacional como nacional en las últimas décadas.
RECOMENDACIONES	Fortalecer los cometidos educativos de esta Dirección, articulando con el Instituto Nacional de Derechos Humanos y otros mecanismos para la equidad, las acciones de promoción y asesoramiento en derechos humanos en áreas específicas.

MECANISMO	<b>Institución Nacional de Derechos Humanos</b>
LEY QUE LO CREA	<b>Ley 18.446</b> de diciembre de 2008.
DESCRIPCIÓN	Institución del Poder Legislativo, autónoma y no sometida a jerarquía (Ombudsman).
COMETIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Proponer la suscripción y aprobación de tratados internacionales de derechos humanos así como la denuncia de los que son violatorios de los mismos.</li> </ul>

<b>COMETIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promover la armonización de la legislación interna y de las prácticas institucionales con los tratados de derechos humanos.</li> <li>· Dar opinión, recomendaciones y colaborar en la realización de los informes ante los organismos internacionales de derechos humanos.</li> <li>· Realizar informes sobre situaciones especiales, nacionales, departamentales.</li> <li>· Recomendar y proponer la adopción, supresión o modificación de prácticas institucionales, prácticas o medidas administrativas y criterios utilizados para el dictado de actos administrativos o resoluciones, que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.</li> <li>· Conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos, a petición de parte o de oficio, de acuerdo al procedimiento que se establece en la presente ley.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La jerarquía y su institucionalización en el ámbito legislativo le otorga autonomía y capacidad de articulación e incidencia en las políticas públicas de derechos humanos y para la atención de situaciones particulares.</li> <li>· Su integración colegiada puede permitir asegurar la interdisciplina y la protección articulada de las distintas temáticas.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<p>La ley no prevé mecanismos para asegurar la equidad de género y generacional como una línea prioritaria de su accionar. Dependerá de la capacidad de incidencia de las organizaciones de promoción de los derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes así como de la voluntad política que seguramente quedará manifiesta en el momento de seleccionar los integrantes de este órgano colegiado.</p>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<p>Incluir a nivel reglamentario y administrativo o en futuras reformas legislativas, mecanismos que aseguren la presencia y priorización necesaria de la equidad de género y generacional en el accionar de la Institución.</p>

<b>MECANISMO</b>	<b>Instituto Nacional del Adulto Mayor*</b>
<b>LEY QUE LO CREA</b>	<b>Ley 18.617</b> de octubre de 2009.
<b>DESCRIPCIÓN</b>	Ente rector de las políticas nacionales relativas a las personas adultas mayores. Funciona en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

COMETIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Coordinación con otros organismos estatales y privados de las políticas de salud, educación, capacitación, recreación, apoyo e integración social.</li> <li>· Asesoramiento a los organismos del Estado sobre los derechos establecidos en la Plataforma de Acción de la Convención de Población y Desarrollo de 1994.</li> <li>· Elaborar un Plan Integral de Acción.</li> </ul>
CONTENIDOS	<p>Crea el Consejo Consultivo integrado por el Instituto Nacional del Adulto Mayor, que lo presidirá, el Ministerio de Salud Pública, el Banco de Previsión Social, la Cátedra de Geriátrica de la Facultad de Medicina, el Congreso de Intendentes y hasta tres organizaciones de la sociedad civil que representen los intereses de los adultos mayores jubilados, pensionistas y de sus intereses culturales a los efectos de dar cumplimiento a las competencias asignadas al Instituto Nacional del Adulto Mayor (INAM).</p> <p>Establece los <b>critérios rectores de actuación</b>, en las siguientes temáticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Atención integral a la salud</b> (prevención asistencia, rehabilitación, medicación básica gerontológico, condiciones de los establecimientos de atención inserción familiar y residencia de los adultos mayores).</li> <li>· <b>Asistencia en alimentación y vivienda</b> (coordinación, acceso a una solución habitacional digna y decorosa y segura).</li> <li>· <b>Educación</b> (capacitación a técnicos y profesionales que estén en contacto con adultos mayores, educación para una vejez saludable, inserción educativa de adultos mayores como forma de inclusión social, prevención de la violencia doméstica contra los y las personas adultas mayores).</li> <li>· <b>Participación</b> en actividades recreativas y de educación.</li> <li>· <b>Retiro</b> gradual y progresivo de la actividad laboral.</li> </ul>
FORTALEZAS	Se crea un primer mecanismo institucional para la efectiva promoción de los derechos de las personas adultas mayores.
DEBILIDADES	Como todas las instituciones del Ministerio de Desarrollo Social, soporta la carga de iniciar sus acciones en una nueva estructura con casi nula desconcentración presupuestal.
RECOMENDACIONES	Prever suficientes recursos técnicos y materiales que permitan elaborar un Plan Nacional para las personas Adultas Mayores y luego gestionar adecuadamente la articulación interinstitucional.

\* Adulto Mayor: persona de más de 65 años.

### c. Proyectos de ley

Dentro de los proyectos de ley no aprobados se destaca el de reforma de la ley orgánica del Instituto de la Niñez y Adolescente del Uruguay.

<b>MECANISMO</b>	<b>Modificación Ley orgánica del Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CSS 1485/2009.</b>
<b>DESCRIPCIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Servicio descentralizado, se comunica con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo Social, continuador del actual Instituto del Niño y el Adolescente.</li> <li>· Organismo rector y articulador en materia de políticas de niñez y adolescencia.</li> </ul>
<b>COMETIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promover el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sin discriminación y adoptar las medidas necesarias para dar efectividad a los derechos.</li> <li>· Inclusión de la perspectiva de género, la corresponsabilidad comunitaria y la participación social de las diferentes generaciones.</li> <li>· Promover la sensibilización y participación comunitaria en dicha problemática.</li> <li>· Priorización del entorno socio familiar y comunitario como el medio óptimo para el desarrollo de sus potencialidades.</li> </ul>
<b>CONTENIDOS</b>	<p><b>Principales criterios de actuación previstos en esta norma:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Coordinación estratégica, descentralización, territorialización.</li> <li>· Participación ciudadana, participación infantil y adolescente.</li> <li>· Formación y profesionalización de educadores sociales y capacitación permanente de sus funcionarios.</li> <li>· Investigación, planificación, sistematización de experiencias, protocolización y revisión de actuaciones así como la orientación de las actividades en base a proyectos previamente elaborados, en todas las áreas.</li> <li>· Interdisciplinariedad.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	Avanza en criterios de intervención que priorizan el enfoque de derechos, de género y de equidad generacional en las políticas de infancia y adolescencia. Entre sus cometidos se menciona expresamente la inclusión de la perspectiva de género.



<b>DEBILIDADES</b>	Los cambios que propone son acotados y puntuales. Queda pendiente una tarea que consideramos primordial: establecer los mecanismos para garantizar la adecuada rectoría de las políticas de niñez y adolescencia al tiempo que se implementan servicios de atención directa, tema que se encuentra en debate y que carece de un posicionamiento unánime al respecto.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Revisar integralmente la Ley orgánica del Instituto del Niño y el Adolescente.

### Conclusiones

- Durante esa legislatura se han creado o revisado los mecanismos que fortalecen la equidad de género en particular, así como la equidad social en términos integrales.
- Estos mecanismos tienen diferente jerarquías y ubicación en el organigrama estatal, no siempre coherentes con el grado de responsabilidad e incidencia de los cometidos asignados.

### Mecanismos para la equidad de género

- El principal mecanismo para la equidad de género es el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), gestiona planes, programas y proyectos a nivel nacional y regional.
- La amplitud de sus cometidos no coincide con el lugar y estructura institucional INMUJERES, no tiene formalmente ningún grado autonomía (salvo en cuanto a que su Directora es un cargo de particular confianza) ni tiene presupuesto propio.
- Desde 2008 su actuación ha sido fortalecida por la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la creación (por esta misma ley) del Consejo Nacional Coordinador de las Políticas de Género.

### Mecanismos para la equidad generacional

- El INAU, en tanto mecanismo para la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes (desde el nacimiento a los 18 años de edad) recibió cambios sustanciales en sus cometidos y criterios rectores a finales de la legislatura anterior, por lo que resulta razonable que durante este periodo legislativo los mayores esfuerzos radicaron en la implementación de la norma y no en la modificación del mecanismo. Sin perjuicio de ello, recientemente se ha presentado un proyecto modificativo del Organismo. No se trata de cambios estructurales sustantivos sino de ajustes puntuales de sus cometidos y prerrogativas.
- El Programa INFAMILIA, dependiente del MIDES, ha desarrollado acciones complementarias a las asignadas a INAU como órgano rector en políticas de infancia y adolescencia pero ello no responde a cometidos asignados por ley, salvo en cuanto a los cometidos genéricos asignados al MIDES en la temática; pudiendo generar conflictos de competencia o dificultades de coordinación de las acciones.

- En cuanto al Consejo Nacional Consultivo Honorario, es un mecanismo fundamental para el fortalecimiento de las políticas de infancia y adolescencia. Sin embargo su condición de honorario puede poner en riesgo la eficacia de este órgano.
- Si bien Uruguay ratificó recientemente la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (Ley 18.270 de abril de 2008), el Instituto Nacional de la Juventud carece de una norma que determine claramente sus cometidos, funciones y potestades, salvo en cuanto a que la ley que lo crea dispone genéricamente que tiene como cometido formular ejecutar y evaluar las políticas nacionales de juventud, en coordinación con los demás organismos del Estado. Durante esta última legislatura su Dirección dejó de considerarse un cargo de particular confianza y no se han presentado proyectos de ley que tiendan a fortalecerlo como mecanismo para la promoción de los derechos de los y las jóvenes.
- Finalizando la legislatura, en octubre de 2009, se aprobó la ley 18.617, que crea el órgano especializado en políticas públicas para las personas adultas mayores. Es la primera vez que existe una institución pública encargada de la rectoría de las políticas públicas para esta población en forma integral (antes era atendida principalmente desde la perspectiva de la seguridad social, conforme a los cometidos del Banco de Previsión Social).

### Otros mecanismos

- La Institución Nacional de Derechos Humanos tiene un lugar promisorio para la protección de los derechos humanos, en tanto es un órgano autónomo dentro del Poder Legislativo. De todas formas es todavía demasiado temprano para evaluarlo ya que no se constituirá hasta la próxima legislatura.

### Transversalización genero-generación

- En el nivel legislativo, existe un notorio divorcio entre los cometidos asignados a los mecanismos para la equidad de género y los asignados a los mecanismos para la equidad generacional. Ello resulta parcialmente subsanado por el hecho que MIDES tiene a su cargo el cometido de monitorear ambos ámbitos.
- Ni el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay ni la Institución Nacional de Derechos Humanos ni el reciente Instituto Nacional del Adulto Mayor, prevén mecanismos para la inclusión de la perspectiva de género en sus planes programas y proyectos, quedando en manos del Consejo Nacional Coordinador de las Políticas de Género y del Plan de Igualdad el logro de este objetivo.
- Asimismo, las normas constitutivas del Instituto Nacional de las Mujeres y del Consejo Nacional Coordinador no hacen mención alguna a la equidad generacional.

- La Dirección de Derechos Humanos tiene cometidos más abarcativos y de ello resulta que se prevé especialmente el sexo, la opción sexual y la edad como condiciones de discriminación que deben ser tenidas especialmente en cuenta.

### Recomendaciones

- Jerarquización del Instituto Nacional de las Mujeres, con presupuesto propio y capacidad de celebrar acuerdos con suficiente autonomía. Esta recomendación fue realizada expresamente por el Comité de Naciones Unidas para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008.
- Aprobar una norma de rango legal que determine con precisión los cometidos, potestades y facultades del Instituto Nacional de la Juventud, teniendo especialmente en cuenta las obligaciones asumidas al ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.
- Determinar por ley los cometidos del Programa INFAMILIA, su alcance, atribuciones y forma de coordinación de sus acciones con el INAU.
- Diferenciar las tareas rectoría de las de servicios en los mecanismos de infancia y adolescencia.
- Disponer por ley el criterio de transversalización de las acciones para la equidad de género en todos los mecanismos de promoción de la equidad y la no discriminación, en especial en INAU, Institución Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional del Adulto Mayor y Programa INFAMILIA.
- Transversalizar el enfoque generacional en las acciones de todos los mecanismos que tengan como cometido la equidad de género en particular o la no discriminación en general. ■





## TEMA 2

### IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

La igualdad y la no discriminación, cualquiera sea la condición específica a la que refieran (edad, sexo, raza, religión, etc.) es el principio básico de todas las convenciones de derechos humanos. Reconocer estos derechos como pilares jurídicos de las relaciones personales, comunitarias y nacionales en un Estado de Derecho son el primer paso para alcanzarlos.

La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW) nos aporta una definición especialmente valiosa de la discriminación de la mujer: «toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera». (art.1)

Facio, Alda<sup>10</sup>, señala que esta definición es de especial relevancia por las siguientes razones:

- «Es una definición legal que pasa a ser parte de la normativa nacional cuando el estado ratifica la Convención. Esto quiere decir que los jueces y otros funcionarios que administran justicia no pueden crear su propia definición.
- Establece que la discriminación puede revestir distintas formas: distinción, exclusión o restricción, lo que nos alerta sobre la variedad de los comportamientos discriminatorios que se nos pueden presentar a veces hasta en forma de ‘derechos’ o ‘protección’.
- Determina que el acto discriminatorio es aquel que tenga ‘por objeto’ o ‘por resultado’ la violación de los derechos humanos de las mujeres. Esto quiere decir que se sancionan no sólo aquellos actos que tienen la intención de discriminar tales como las leyes que establecen que las mujeres casadas no pueden tener propiedades, etc. sino que también se sancionan los actos que sin tener la intención de discriminar, terminan discriminándonos como las leyes que ‘protegen’ prohibiéndole sólo a las mujeres la realización de trabajos peligrosos, nocturno, etc. Quiere decir, además, que se prohíbe no sólo el acto discriminatorio consumado sino también la tentativa de discriminar.

10. **Facio, Alda.** *La Carta Magna de las Mujeres*, ILANUD, s/f.

- Precisa que el acto discriminatorio puede tener distintos grados, ya que puede ser parcial: ‘menoscabar’ o puede ser total: ‘anular’. Así la CEDAW no sólo sanciona la negación total de un derecho sino que también el que se nos nieguen ciertos aspectos de un derecho. Como por ejemplo, que las mujeres puedan ser nacionales de un país pero no pasar la nacionalidad a sus hijos/as.
- También precisa que el acto discriminatorio puede producirse en distintas etapas de la existencia de un derecho: en el reconocimiento, el goce o el ejercicio. La primera etapa se refiere al momento de crear las leyes que establecen derechos. La segunda a las necesidades que se satisfacen con ese derecho y la tercera, al aspecto activo del derecho, lo que implica que debe haber algún mecanismo donde la titular puede denunciar la violación a su derecho y lograr el resarcimiento por la misma. Esto quiere decir que la CEDAW obliga al Estado:
  1. a reconocer los derechos de las mujeres,
  2. a proveer las condiciones materiales y espirituales para que podamos gozarlos y,
  3. a crear los mecanismos para que podamos denunciar su violación y lograr un resarcimiento.
- Define la discriminación como un acto violatorio del principio de igualdad y a la mujer como sujeto jurídico equivalente al hombre en dignidad humana, estableciendo una concepción de igualdad no androcéntrica sino basada en la protección de los derechos humanos de las mujeres.
- Prohíbe la discriminación en todas las esferas. La última frase del artículo ‘o en cualquier otra esfera’ claramente incluye la esfera privada o familiar donde se producen tantas de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres.
- Precisa que la discriminación se prohíbe ‘independientemente del estado civil de la mujer’ para hacer énfasis en que la convención pretende eliminar todas las discriminaciones que se dan contra las mujeres, incluyendo las que se dan en el matrimonio».

Agrega esta especialista que si una lee la convención a la luz de las Estrategias de Nairobi, puede entender que además, la igualdad que busca la CEDAW no se circunscribe solamente a lograrla entre los sexos sino que es una igualdad que sólo podrá



alcanzarse eliminando otras desigualdades sociales: Es por esto que la solución al problema de la discriminación contra la mujer, tiene que buscar las causas y promover los cambios de las estructuras sociales y económicas que hagan posible la plena igualdad de la mujer y su libre acceso a todas las formas de desarrollo como agente activa y beneficiaria, sin discriminación de ningún tipo. Esto quiere decir que el Estado está obligado a garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de todas las mujeres lo que implica que debe tomar medidas especiales para con ciertos grupos de mujeres más desaventajados.

Es por ello que no alcanza con ratificar las convenciones. Una vez ratificadas, es necesario crear, especificar y elaborar diferentes estrategias para hacer efectiva la obligación asumida por el Estado.

A continuación nos referiremos solamente a las leyes y proyectos de ley que combaten genéricamente la discriminación o se dirigen a una población específicamente discriminada, quedando las demás disposiciones distribuidas a lo largo de este trabajo, según sea el tema concreto que abordan.

#### **a. Panorama legislativo previo al inicio de esta Legislatura**

La Constitución de la República reconoce a todos los habitantes el derecho a la igualdad (art.8). Si bien no refiere específicamente al principio de no discriminación, dispone que no existirá otra diferencia legítima entre los habitantes que los talentos y las virtudes.

No define explícitamente el concepto de igualdad ni el principio de no discriminación, tampoco señala condiciones de discriminación que deban ser especialmente consideradas, tales como el sexo, la opción y la identidad sexual, la edad, el origen étnico o racial, la condición económica.

Sin embargo, de acuerdo a la más prestigiosa doctrina, por aplicación de los arts. 72 y 332 de la Carta, tienen rango constitucional los derechos humanos reconocidos en las Convenciones Internacionales. Entre ellas cabe destacar todas las relativas a la no discriminación en función de sexo y de la edad así como de las características raciales, de las condiciones de salud y las capacidades o la condición social.

En el rango legal, desde 1946, por ley 10.783, nuestro país equiparó los derechos civiles de mujeres y varones, sin embargo se mantienen vigentes artículos en el Código Civil, propios del ámbito del derecho de familia, que dan cuenta de las inequidades subsistentes hasta el presente.

Cuatro décadas después a la ley que equiparó en derechos civiles a la mujer, la Ley 16.045 del 17 de mayo de 1989 introduce el principio de igualdad y no discriminación entre sexos en el ámbito laboral y la ley 16.048 de ese mismo año (ampliada por la ley 17.677 de 2003) incorpora dos tipos penales relativos a las conductas de incitación al odio o actos discriminatorios contra las personas por su condición, color de la piel, la

raza, la religión y el origen nacional o étnico la orientación o identidad sexual. Posteriormente, la Ley 17.817 del 18 de agosto de 2004, crea un mecanismo específico contra la Discriminación, Comisión Honoraria contra el Racismo, la Xenofobia y toda otra forma de Discriminación.

#### **b. Leyes aprobadas durante el período febrero 2005 - noviembre 2009**

En términos de reconocimiento de la igualdad y lucha contra la discriminación de género, el principal avance legislativo se registra en la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades de Hombres y Mujeres.

Si bien las herramientas para garantizar esa igualdad quedan a la suerte de las posibilidades del Plan Nacional que encomienda realizar a INMUJERES, es un reconocimiento de derechos trascendente desde el punto de vista político.

Otro paso especialmente relevante en pos de la equidad y el respeto de los derechos humanos de todas las personas, ha sido la aprobación de la Ley de Derecho a la Identidad de Género y a la modificación del nombre y del sexo en los Documentos Identificatorios.

En cuanto a la equidad generacional resulta especialmente destacable la ratificación por Uruguay de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. De acuerdo a las obligaciones asumidas por este instrumento internacional, es necesario introducir, en el ámbito legislativo nuevas disposiciones que garanticen las obligaciones allí asumidas. El artículo 6º de esta Convención establece expresamente el principio de la igualdad entre hombres y mujeres jóvenes.

TEMA	<b>Igualdad de Derechos y Oportunidades entre hombres y mujeres</b>
LEY	<b>Ley 18.104</b> de marzo de 2007.
OBJETIVO	Compromiso estatal de transversalizar las políticas de género en todas las políticas públicas.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Declara de interés nacional las acciones por la equidad de género.</li> <li>· Obliga al Estado a tener en cuenta esta perspectiva.</li> <li>· Encomienda a INMUJERES el diseño del Plan a partir de tres pilares: respeto a los instrumentos internacionales de derechos humanos, promoción de la ciudadanía plena e integral y promoción de cambios culturales que permitan revisar las bases que sustentan la inequidad de género.</li> </ul>
FORTALEZAS	Se trata de una norma centrada en el compromiso del Estado de garantizar la equidad de género.
DEBILIDADES	No prevé obligaciones específicas para los organismos del Estado, salvo al INMUJERES y al Consejo Nacional Coordinador, limitándose a señalar criterios rectores muy inespecíficos para el diseño del Plan, lo que genera mucha dependencia de la voluntad política del gobierno en el que se implemente.
RECOMENDACIONES	Conferir rango legal a los principales cambios que se obtengan de la aplicación del Plan, de forma de dar permanencia a los mismos.

TEMA	<b>Identidad de Género</b>
LEY QUE LO CREA	<b>Ley 18.620</b> de octubre de 2009.
OBJETIVO	Garantizar el derecho de todas las personas a llevar un nombre que respete la identidad de género propia, independientemente de cual sea el sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Reconoce el derecho a un nombre que respete la propia identidad de género.</li> <li>· Habilita al cambio de nombre cuando el de nacimiento no se corresponde a esa identidad de género.</li> </ul>

<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aborda el elemento neurálgico de la discriminación, la identidad. Es un derecho humano que aún no ha sido reconocido a las personas transexuales y transgénero.</li> <li>· No exige la realización de la cirugía de reasignación sexual para realizar el cambio de nombre.</li> <li>· Prevé la posibilidad de cambio de nombre provisorio a menores de edad para garantizar su inclusión educativa y social hasta la mayoría de edad.</li> <li>· Prevé un procedimiento judicial breve.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· No garantiza todos los derechos de las personas trans, tales como el acceso a oportunidades laborales, educativas, recreativas, culturales, fortalecimiento ciudadano.</li> <li>· Exige la judicialización de la situación para acceder al goce efectivo del derecho identidad.</li> <li>· En el proceso de aprobación de la ley se excluyeron las disposiciones que preveían procedimientos especiales para niñas, niños y adolescentes atendiendo a su condición de personas en etapa de crecimiento.</li> </ul>
<b>RECOMENDACIONES</b>	Ampliar esta ley avanzando en todos los derechos que son negados u obstaculizados a las personas cuya identidad de género difiere de la biológica: salud, educación, acceso al trabajo, etc., así como en las necesidades específicas de niñas, niños y adolescentes.

### c. Proyectos de ley presentados

En este ámbito destacamos el que propone aumentar el campo de penalización de los actos discriminatorios (en este caso la discapacidad, las ideas políticas, la condición social y a edad).

<b>TEMA</b>	<b>Penalización de la Discriminación</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CSS 3038/08.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Ampliar los tipos penales de Incitación y Comisión a actos de odio, desprecio y violencia hacia determinadas personas (Arts. 149 bis y ter).
<b>CONTENIDOS</b>	Incluye como nuevas condiciones para la comisión del ilícito: características físicas o capacidades diferentes, ideas políticas, condición social o edad.

<b>FORTALEZAS</b>	Visibiliza otras formas de discriminación.
<b>DEBILIDADES</b>	Sigue sin incluirse el sexo como condición de discriminación, esto es la discriminación por ser mujer o varón (lo que difiere conceptualmente de la identidad sexual).
<b>RECOMENDACIONES</b>	Incluir el sexo entre los factores de discriminación, conforme a lo dispuesto en el art. 2.b de CEDAW: «b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;» y en el art. 7c. de la Convención de Belem Do Pará: c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso».

### Conclusiones

- El principio de no discriminación de género y generacional no está explícitamente consagrado y definido en la Constitución de la República; sin perjuicio de ello, las normas que reconocen derechos humanos pueden ser consideradas de rango constitucional o al menos supra legal por aplicación de los arts. 72 y 332 de la misma de acuerdo a la doctrina más prestigiosa de nuestro país.
- La ley de igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres obliga legalmente al Estado. Queda pendiente conferir rango legislativo a las garantías y mecanismos necesarios para asegurar su plena efectividad.
- La ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes es un avance significativo en términos de equidad generacional, que debe complementarse con normas legales internas que permitan hacer efectivos los cambios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones asumidas.
- La ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 18.418) garantiza a estas personas derechos específicos según edad y sexo, normas que exigen la armonización de la legislación interna.
- La aprobación de la ley que reconoce el derecho a la identidad de género y el cambio de nombre y sexo registral (Ley 18.620) es un avance muy significativo a favor de la igualdad civil y política, resultando el primer paso para la inclusión ciudadana de las personas trans. Queda pendiente fortalecer todos sus derechos sociales, económicos y culturales.
- El tipo penal que sanciona la discriminación incluye la opción sexual y la identidad sexual pero no prevé el sexo (es decir, la discriminación por el hecho de ser mujer o varón) ni la edad<sup>11</sup>. El proyecto de ley en trámite propone incluir la edad, la discapacidad, la condición social y las ideas políticas pero tampoco incluye el sexo como condición discriminatoria.

### Recomendaciones

- Introducir en la Constitución de la República la definición del concepto de discriminación y el principio de no discriminación, haciendo referencia explícita a las discriminaciones de edad y genero entre otras que se entiendan especialmente relevantes. La introducción de la definición de discriminación de la mujer de CEDAW en la legislación interna fue una recomendación realizada expresamente por el Comité de

---

11. Podemos suponer que la ausencia de la referencia al sexo se debió a que se creyó que este se encontraba inserto en el concepto de identidad sexual.

Naciones Unidas para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008.

- Complementar la Ley 18.620 de Derecho a la Identidad de Género y modificación del nombre y sexo en los Documentos Identificatorios con acciones afirmativas para su mejor inserción social, educativa, laboral y cultural. Prever procedimientos y acciones de protección y promoción de derechos específicas para niñas, niños y adolescentes que se manifiestan como transgénero, de forma de respetar la etapa de desarrollo que atraviesan y sus necesidades específicas.
- Armonizar la legislación interna con las obligaciones contraídas al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ratificada por Ley 18.418 el 5 de noviembre de 2008), en especial, las disposiciones que refieren a la equidad de género y de edad: art. 6º (Mujeres con discapacidad), art. 7º (Niños y niñas con discapacidad), art. 16º (Protección contra la explotación, la violencia y el abuso) y art. 23º (Respeto del hogar y de la familia).
- Introducir disposiciones de orden legal que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos a las y los jóvenes en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes. ■





### TEMA 3

#### PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El derecho a la participación política en igualdad de condiciones para varones y mujeres fue el primer bastión de las luchas de las mujeres por sus derechos. Se encuentra especialmente previsto en la CEDAW, en el art. 7:

«Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales.
- c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país».

Desde la perspectiva generacional, el art. 21 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, de la Organización Iberoamericana de la Juventud y ratificada por Uruguay por Ley 18.270 establece que los jóvenes (entre 15 y 24 años) tienen derecho a la participación política, comprometiéndose los Estados a promover e incentivar el ejercicio de los jóvenes de inscribirse en agrupaciones políticas, elegir y ser elegidos así como fomentar la formulación de políticas y leyes referidas a la juventud, con la participación de los jóvenes y las organizaciones juveniles.

Asimismo, la Convención de Derechos del Niño en los artículos 13 y 14 refiere a distintas formas de participar de las niñas/os y adolescentes en las decisiones sociales y comunitarias que suponen reconocer formas de participación política en el sentido amplio del término, participación no partidaria ni necesariamente relativa al ámbito estrictamente gubernamental, pero que incide en la calidad de vida cotidiana de la comunidad.

#### a. Panorama previo al inicio de esta Legislatura

La mujer en Uruguay alcanzó el derecho al voto en 1932, pero todavía es muy escasa su participación en los cargos políticos y de confianza.

A partir de la recuperación democrática, las mujeres políticas generaron ámbitos de especial importancia para el logro de la equidad: la Comisión de Género y Equidad en la Cámara de Representantes y la Bancada Bi Cameral Femenina (espacio no inserto en la estructura administrativa pero de gran incidencia política).

Se presentaron en varias oportunidades proyectos de ley para garantizar la cuota política de las mujeres pero ninguno fue aprobado antes de esta Legislatura.

### **b. Legislación aprobada durante el periodo 2005-noviembre 2009**

El Poder Ejecutivo cuenta 26 Ministros o Secretarios de Estado. De todos estos cargos, sólo 5 son ocupados por mujeres, Ministras/os o Subsecretarias/os de Estado.

Asimismo, en este periodo de gobierno las mujeres electas como titulares al parlamento nacional fueron 14, 3 al Senado (de un total de 31 bancas) y 11 (de un total de 99 bancas) a la Cámara de Representantes. Seguramente, la reciente aprobación de la Ley 18.476 incidirá positivamente en las futuras legislaturas.

Otra norma importante para el acceso a la participación política de las mujeres y de personas de diferentes edades, es la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, Ley 18.567 de setiembre de 2009. Lamentablemente, esta norma no prevé criterios rectores ni líneas específicas para promover la participación ciudadana con equidad de género y generacional; pero es esperable que el acceso territorial a los mecanismos de participación, fortalezca a quienes han quedado más excluidos del sistema político.

A continuación se señalan los aspectos más importantes de la Ley de Participación Política de las Mujeres:

TEMA	<b>Participación política de las mujeres</b>
LEY	<b>18.476</b> de marzo de 2009. <b>18.487</b> (interpretativa) de mayo de 2009.
OBJETIVO	Garantizar participación política de las mujeres.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Las listas para la integración de las autoridades nacionales y departamentales de los partidos políticos deben integrar personas de ambos sexos por cada terna de candidatos.</li> <li>· Las listas para cargos electivos en las elecciones nacionales y departamentales deben integrar personas de ambos sexos por cada terna de candidatos.</li> </ul>
FORTALEZAS	Se trata de una conquista histórica, ya que el ámbito político es el que ha quedado más rezagado en cuanto a la participación de la mujer.

<b>DEBILIDADES</b>	La cuota femenina para los cargos electivos nacionales y departamentales (Cámara de Senadores, Cámara de Representantes, Juntas Departamentales, Juntas Locales Autónomas de carácter electivo y Juntas Electorales) resultará aplicable recién en las elecciones previstas para los años 2014 y 2015.
<b>SUGERENCIAS</b>	Ampliar la cuota femenina a los cargos políticos no electivos.

### Conclusiones

- La participación femenina en el ámbito político no se encuentra plenamente garantizada en nuestro país, si bien se ha dado un importante paso en esta legislatura con la aprobación de la Ley 18.476 de marzo de 2009.
- La Ley 18.476 y su interpretativa 18.487 habilita a corto plazo la participación en la interna de los partidos políticos, quedando postergada hasta 2014 la aplicación de la cuota en los cargos electivos.
- No contamos con normativa que garantice la participación de la mujer política en los cargos no electivos.
- No se han aprobado normas que garanticen en nuestro país la representación parlamentaria de las personas, mujeres y varones, provenientes de los grupos étnicos minoritarios ni de diferentes edades, en aplicación de los principios de no discriminación en función de la edad y del origen étnico.
- La ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, Ley 18.567 de setiembre de 2009, si bien no incluye criterios rectores para la participación con equidad de género y generacional, es una oportunidad para promover la ciudadanía de mujeres y de personas de diferentes edades que han quedado excluidas de la participación política.

### Recomendaciones

- Garantizar la participación de las mujeres con una disposición de rango constitucional.
- Ampliar la cuota de participación femenina a los cargos políticos no electivos.
- Introducir disposiciones legislativas que hagan efectivo el derecho de las y los jóvenes a participar políticamente y a través de los partidos políticos así como el derecho de las niñas, niños y adolescentes y personas adultas mayores a participar efectivamente en las decisiones públicas, integrando la equidad de género en todas las edades. A estos efectos, resulta especialmente útil la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley 18.567). ■





## TEMA 4

### VIOLENCIA DE GÉNERO Y GENERACIONAL

Conforme a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer (Convención de Belém Do Pará), la violencia contra la mujer incluye tanto la violencia física como la sexual y psicológica, cualquiera sea el ámbito en que ocurra:

- a. «Que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual».
- b. «Que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra».

Y el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye (art 6), entre otros:

- a. «El derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación».
- b. «El derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación».

Asimismo, es importante señalar que «si bien la Convención delimita con fines analíticos las esferas en las que se ejerce la violencia, pone mucho cuidado en señalar que no es el espacio físico donde se realiza la violencia el que la define, sino las relaciones de poder que se producen y la naturaleza de las relaciones interpersonales de las víctimas con sus agresores. Así la violencia dentro de la familia, para ser considerada violencia de género, debe producirse en el marco de las relaciones de subordinación que caracterizan las relaciones patriarcales entre mujeres y hombres».<sup>12</sup>

La Recomendación General No. 19 del Comité Internacional para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer es de especial relevancia en relación al tema de la violencia contra la mujer como forma de discriminación.

12. **Montaño, Sonia, Almeras, Diane** y colaboradores. *iNi una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL. Octubre 2007.

**En esta Recomendación se afirma que:**

«El artículo 1 de la Convención define la discriminación contra la mujer. Esa definición incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones de la Convención, sin tener en cuenta si hablan expresamente de la violencia».

La violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención. Esos derechos y libertades comprenden:

- a. El derecho a la vida.
- b. El derecho a no ser sometido a torturas o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- c. El derecho a la protección, en condiciones de igualdad, con arreglo a normas humanitarias, en tiempo de conflicto armado internacional o interno.
- d. El derecho a la libertad y a la seguridad personales.
- e. El derecho a igualdad ante la ley.
- f. El derecho a igualdad en la familia.
- g. El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental.
- h. El derecho a condiciones de empleo justas y favorables.

«Cuando transversalizamos lo generacional en el enfoque de género encontramos que tanto niñas, niños y adolescentes, como las personas adultas mayores quedan atrapadas en las mismas formas de violencia a las que están sometidas las personas encargadas de su cuidado, en general las mujeres; violencia que muchas veces es más invisibilizada aún, en razón del poco valor dado a la palabra de las personas más jóvenes o más ancianas».<sup>13</sup>

«En la violencia ejercida contra las niñas y adolescentes (UNICEF, 2005b y 2005c), se combinan los patrones discriminatorios por género y edad, de acuerdo a las cifras son dos veces más susceptibles de ser víctimas de violencia sexual. La vulnerabilidad de las niñas a la violencia de adultos se debe a que, además de la desvalorización

---

13. Ob.cit.



cultural implícita en las relaciones de género, estos imponen su mayor fuerza física, autoridad, capacidad económica o posición social, así como los lazos de confianza en los casos de abuso físico y sexual en el hogar y la escuela. La situación de violencia contra las niñas, niños y adolescentes es heterogénea y en ella se cruzan altos niveles de desigualdad y discriminación, pobreza y violencia social. Tanto en América Latina como en el Caribe, la relación de la violencia contra las niñas con las condiciones de pobreza y la falta de protección social, se traduce en la negación o limitación desde muy temprano de las oportunidades para un desarrollo pleno de su potencial (UNICEF, 2004a)».<sup>14</sup>

La Convención de los Derechos del Niño incluye en su texto varias disposiciones que refieren a la no violencia contra niñas y niños, adolescentes varones y mujeres, haciendo hincapié en todas las formas de abuso físico y sexual, sea en el ámbito familiar, en las instituciones o en el comercio sexual (arts. 19, 20, 25, 32, 35, 36 y 37 entre otros).

En cuanto al grave problema de la explotación sexual comercial y la trata de niñas, niños y mujeres con esos fines o con el de venta o adopciones irregulares, resulta importante tener en cuenta el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil y el Protocolo sobre Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas, complementario de la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, ratificados por nuestro país por las leyes 17.559 del 17 de setiembre de 2002 y 17.861 del 28 de diciembre de 2004 respectivamente.

#### **a. Panorama previo al inicio de esta Legislatura**

En el ámbito específico de la violencia de género y generacional es donde se han dado los principales pasos legislativos en las últimas dos décadas.

La consideración del ámbito privado como un espacio en que el Estado debe garantizar plenamente los derechos humanos, permitió avanzar en la legislación de penalización y prevención de la violencia doméstica o intrafamiliar.

La primera disposición normativa en esta temática fue la introducción de un tipo penal específico de violencia doméstica en el Código Penal (Ley 16.707 de 1995, Ley de Seguridad Ciudadana).

Si bien esta disposición resultó incompleta y difícil de acreditar, deslegitimó la violencia intrafamiliar como forma de convivencia aceptada en nuestra sociedad.

Recién en el año 2002, y con grandes dificultades, se logró aprobar la ley 17.514 que prevé mecanismos de protección de las víctimas en el ámbito civil; creándose los juzgados especializados en la temática en el año 2004.

---

14. Ob.cit

Es en este mismo año que se aprueban otras dos leyes de especial importancia para la equidad de género en la etapa de la infancia y la adolescencia:

- El Código de Niñez y Adolescencia, Ley 17.823 de 26 de agosto de 2004, que, aunque muy liminarmente, prevé medidas para la protección de niñas, niños y adolescentes frente a la violencia sexual.
- La Ley 17.815, de agosto de 2004, Ley contra la explotación sexual de niñas, niños adolescentes e incapaces que penaliza las distintas formas de explotación sexual comercial, incluyendo al consumidor de este comercio.

En relación a la explotación sexual comercial de personas adultas, Uruguay sanciona el proxenetismo (Ley 8080 del 27/3/27 modificada por el art. 24 de la Ley 16.707) y reconoce la condición de trabajadoras sexuales de quienes ejercen la prostitución (Ley 17.515 del 13/6/02). Si bien esta ley procura dignificar a las trabajadoras sexuales, establece severos mecanismos de control-represión de las mismas, resultando una herramienta de discriminación más que de promoción de derechos. Por otra parte, el reconocimiento de la condición de trabajadoras esconde las formas explícitas e implícitas de explotación a las que se encuentran sometidas la mayoría de las trabajadoras sexuales.

#### **b. Leyes aprobadas durante el periodo 2005-noviembre 2009**

Durante esta legislatura se ha continuado el proceso de revisión de esta legislación en cuanto a las conductas de maltrato y violencia sexual hacia las personas, tanto en el ámbito privado como en el público.

En el ámbito familiar se destacan:

- La derogación de la norma que extinguía el delito o la pena de los delitos de violación, atentado violento al pudor, estupro y raptó en caso que el agresor contrajera matrimonio con la víctima.
- La prohibición del castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes.

En el ámbito público se destacan:

- La inclusión de crímenes sexuales en las leyes de genocidio, lesa humanidad y guerra.
- La penalización de la trata y el tráfico de personas.
- Las normas para la prevención y combate al acoso sexual en el ámbito laboral y en el ámbito docente.
- La prevención de la muerte de personas de menos de un año de edad.

Todas ellas dan relevancia jurídica al abuso de poder ínsito en las distintas formas de violencia hacia las mujeres, así como hacia las niñas, niños y adolescentes, legitimadas históricamente por el modelo hegemónico patriarcal.

A continuación se detallan los contenidos de las leyes aprobadas en esta temática:

TEMA	<b>Derogación de la extinción del delito sexual por el matrimonio del agresor con la víctima</b>
LEY	<b>17.938</b> del 25 de diciembre de 2005.
OBJETIVO	Penalizar toda forma de violencia sexual hacia la mujer e impedir la continuidad del sometimiento a través del matrimonio.
CONTENIDOS	Derogación de la disposición del Código Penal (art. 116) por la que, si la víctima de un delito de violación, atentado violento al pudor, estupro o rapto se casaba con agresor, se extinguía el delito.
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Dignifica la libertad sexual como un derecho humano.</li> <li>· Protege a la víctima de ser presionada al casamiento como forma de liberación del agresor de la privación de libertad.</li> <li>· Mediante esta derogación se extingue una norma que es resabio legislativo de la concepción conforme a la cual los delitos sexuales son delitos contra el orden social y moral que sería restaurado por el matrimonio del agresor con la víctima.</li> </ul>
DEBILIDADES	Esta disposición es sólo una de todas las del Código Penal que vulneran la libertad y derechos sexuales de las mujeres.
RECOMENDACIONES	Avanzar hacia la modificación integral del Código Penal.

TEMA	<b>Procedimiento de oficio ante determinados delitos sexuales</b>
LEY	<b>18.039</b> del 11 de octubre de 2006. Modifica art. 23 del Código de Procedimiento Penal.
OBJETIVO	Asegurar el procedimiento de oficio, (sin necesidad de instancia de parte) en todos los casos en que la víctima se encuentra en una relación de subordinación frente al agresor.*

\*A diferencia de los demás delitos, los de violencia sexual sólo dan lugar a un proceso de investigación penal si media denuncia de parte salvo casos especialmente previstos en la ley. Antes de esta ley se limitaba a los casos en que: **a.** El delito sexual era cometido con otros delitos en que se procede de oficio; **b.** La persona no tenía capacidad para actuar por sí y carece de representante legal, las presuntas víctimas son niñas, niños, adolescentes o incapaces o, **c.** El delito fue cometido por padres, tutores, curadores, guardadores o con abuso de las relaciones domésticas, de la tutela, guarda o curatela.

<b>CONTENIDOS</b>	Amplía el accionamiento de oficio a los casos en que los delitos sexuales fueron cometidos por personas encargadas del cuidado, de la salud o de la educación.
<b>FORTALEZAS</b>	Visibiliza situaciones de abuso de poder que imposibilitan a la víctima actuar con autonomía para realizar la denuncia.
<b>DEBILIDADES</b>	Mantiene el procedimiento a instancia de parte en delitos que afectan la dignidad humana.
<b>SUGERENCIAS</b>	Es necesario profundizar en el debate en cuanto a la conveniencia de mantener el accionamiento a instancia de parte en los delitos sexuales o debería aplicarse la regla general de instancia de oficio (es decir, sin necesidad del accionar de la víctima).

<b>TEMA</b>	<b>Violencia de Género en los crímenes de Genocidio, Lesa Humanidad, Guerra</b>
<b>LEY</b>	<b>18.026</b> del 13 de setiembre de 2006. Crímenes de Genocidio, Lesa Humanidad y Guerra.
<b>OBJETIVO</b>	A lo largo de todo el texto de la ley, el enfoque de género esta presente, en especial, en relación a la violencia sexual.
<b>CONTENIDOS</b>	La agresión sexual en el marco de esta ley es reconocida como mecanismo de tortura y de negación de la dignidad humana.
<b>FORTALEZAS</b>	Enfoque de género y generacional de esta ley. Prevé un procedimiento que respeta la especificidad de estos delitos (arts. 13 y 14).
<b>DEBILIDADES</b>	No se explicita cómo se procederá para aplicar el nuevo procedimiento que dista del proceso inquisitivo vigente.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Utilizar esta ley como modelo para aplicarse en todos los casos de agresión sexual de acuerdo a lo dispuesto en la Declaración de Naciones Unidas 40/34 sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, el art. 8 del Protocolo de la Convención de los Derechos del Niño sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil, en las Directrices y Recomendaciones sobre Trata y Derechos Humanos y en las Reglas de Brasilia aprobadas recientemente en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana celebrada en Andorra en 2008.

TEMA	<b>Castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes</b>
LEY	<b>18.214</b> del 20 de noviembre de 2007. Integridad personal de niñas, niños y adolescentes.
OBJETIVO	Modificar patrones de conducta en las tareas de cuidado intrafamiliar.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Prohíbe el castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes como forma de corrección o disciplina.</li> <li>· Deroga el artículo 261 y el inciso 2º. Y 3º del art. 384 Código Civil por el que quienes ejercen la patria potestad o la tutela podían solicitar al Juez la internación de los hijos como medida correctiva.</li> </ul>
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promueve un cambio cultural en los modelos de crianza de niños/as y adolescentes.</li> <li>· Quita legitimidad a las formas más autoritarias de ejercicio de la patria potestad como es la internación de los niños en instituciones como herramienta de disciplina.</li> </ul>
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· No prevé herramientas para garantizar el derecho de los niños/as y adolescentes a no recibir castigos físicos o humillantes.</li> <li>· No provee de una definición conceptual de castigo físico ni de castigo humillante. A fin de suplir este vacío ha de tenerse en cuenta la definición aportada por el Comité Internacional de Derechos del Niño: El Comité define el castigo «corporal» o «físico» como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. Agrega que, además, existen otras formas de castigo que no son físicas, pero que son igualmente crueles y degradantes, y por lo tanto incompatibles con la Convención. Entre éstas se cuentan, por ejemplo, los castigos en que se menosprecia, se humilla, se denigra, se convierte en chivo expiatorio, se amenaza, se asusta o se ridiculiza al niño. (Observación General N° 8, 2006).</li> </ul>
SUGERENCIAS	Se encuentra pendiente la revisión integral del instituto de la patria potestad a la luz de la Convención de los Derechos del Niño, art. 5: <i>Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.</i>

TEMA	<b>Trata y tráfico de personas</b>
LEY	Arts. 77 a 80 de la Ley <b>18.250</b> del 27 de diciembre de 2007: <b>Ley de Migración.</b>
OBJETIVO	Penalización delitos de trata y tráfico de personas.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crea el tipo penal Trata de Personas.</li> <li>· Crea el tipo penal Tráfico de Personas.</li> <li>· Remite a la Ley 18.026 (crímenes de genocidio, lesa humanidad y guerra) en cuanto a los derechos de las víctimas en los procedimientos judiciales (ver Tabla acceso a la justicia).</li> </ul>
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Quita relevancia jurídica al eventual consentimiento de la víctima para su sometimiento a la trata.</li> <li>· Incluye en el tipo penal tanto la trata interna como la trata internacional de personas.</li> <li>· Hace aplicable el procedimiento especial previsto por la Ley 18.026 a los delitos de genocidio, lesa humanidad y guerra, para garantizar la protección y el acceso a la justicia de la víctima. (ver Tema 8, Acceso a la justicia).</li> </ul>
DEBILIDADES	Es necesario contar con una ley integral de trata de personas, que incluya no solo los tipos penales sino también garantice la atención psicosocial de las víctimas, su acompañamiento durante el juicio, el alojamiento, la inserción social y laboral, la atención especializada en salud física y psíquica, el retorno voluntario al país o el asentamiento en otro lugar seguro.
RECOMENDACIONES	Aprobar una ley integral sobre trata de personas, que incluya la prevención, la investigación, el acceso a la justicia de las víctimas y restitución sus derechos, de acuerdo a lo dispuesto en el Protocolo de Palermo sobre Trata de Personas, especialmente mujeres y niñas, ratificado por Uruguay por Ley 17.861 del 28 de diciembre de 2004. Cabe señalar que la atención especial y especializada a las situaciones de trata y explotación sexual comercial fue especialmente recomendada a Uruguay por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en Noviembre de 2008 (CEDAW/C/URY/CO/7).

TEMA	<b>Acoso Sexual ámbito laboral y docente</b>
LEY	<b>18.561</b> de setiembre 2009.
OBJETIVO	Prevenir y combatir el acoso sexual en el ámbito laboral y en el educativo.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Define el acoso sexual*.</li> <li>· Determina quiénes son los posibles agentes del acoso.</li> <li>· Prevé procedimiento de investigación y de sanción no penales.</li> <li>· Prevé medidas para proteger a la denunciante de eventuales represalias.</li> </ul>
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Al emplear un mecanismo desjudicializado para la investigación y sanción del acoso sexual, facilita la denuncia a la persona acosada.</li> <li>· Determina claramente los responsables de diligenciar la denuncia, proteger frente a represalias y sancionar al acosador.</li> </ul>
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Quedan vacíos en relación al procedimiento a seguir en el ámbito público y en el ámbito educativo, muy especialmente en relación a los derechos de los/las estudiantes que sean acosadas.</li> </ul>
SUGERENCIAS	En futuros proyectos de ley, profundizar en relación al acoso sexual en la docencia y en el ámbito estatal en general.

\* «Todo comportamiento de naturaleza sexual, realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o en su relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe».

TEMA	<b>Muerte personas de menos de un año de edad</b>
LEY	<b>18.537</b> de agosto de 2009.
OBJETIVO	Prevenir la muerte súbita del lactante y conocer las causas de muerte ocurridas en personas de menos de un año de edad.
CONTENIDOS	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Determina que las autopsias de niños/as de menos de un año de edad deben realizarse por médico forense y patólogo.</li> <li>b. Crea el Programa Muerte Inesperada del Lactante, integrada por técnicos del Ministerio de Salud Pública y del Poder Judicial con los siguientes cometidos: <ul style="list-style-type: none"> <li>· Supervisar las autopsias y acciones de diagnóstico y prevención.</li> <li>· Elaborar protocolos de actuación.</li> </ul> </li> </ol>

<b>FORTALEZAS</b>	Se trata de una norma que atiende un problema no regulado previamente por la legislación.
<b>DEBILIDADES</b>	La focalización en las medidas de prevención de la muerte súbita puede impedir una perspectiva integral de las muertes de lactantes.
<b>SUGERENCIA</b>	Esta normativa podrá ser revisada una vez que se cuente con informes suficientes de las causas de las muertes ocurridas a esta edad.

### c. Proyectos de ley

Se han proyectado cambios sustantivos de reforma del Código Penal y del Código de Niñez y Adolescencia introduciendo elementos para garantizar la equidad de género y generacional en estas codificaciones.

Entre ellos se destaca la reforma del Código Penal con perspectiva de género, en especial el capítulo de delitos sexuales, cuyo análisis quedó supeditado a la presentación de las bases para la reforma del Código Penal por la Comisión creada por la Ley de Humanización Carcelaria en 2005.

En relación a la violencia hacia niñas, niños y adolescentes el proyecto de reforma del Código de la Niñez y la Adolescencia en el tema del abuso sexual ha generado un debate especialmente valioso para comprender la doble y triple discriminación que sufren las niñas y las adolescentes por su condición de mujeres, sumada a la edad y al sometimiento a las personas adultas que bajo el régimen de la patria potestad o análogos perpetúan relaciones violentas.

A continuación se detallan los proyectos de ley por orden de presentación:

<b>TEMA</b>	<b>Abuso sexual infantil</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CSS 416/05-CRR 1453/06.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Modificación del Código de la Niñez y Adolescencia. Capítulo de derechos vulnerados o amenazados (arts. 117 y siguientes).
<b>CONTENIDOS</b>	Fortalece los derechos de los niños/as adolescentes durante los procesos judiciales en los que se consideran las medidas de protección frente al abuso sexual: derecho a la privacidad, protección frente a represalias, testimonio protegido para las víctimas y sus familias, patrocinio legal prohibición de careos y de la reiteración de peritajes contra la voluntad de la víctima.
<b>FORTALEZAS</b>	· Incluye las reglas del art. 8 del Protocolo de la CDN sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil.



	<ul style="list-style-type: none"> <li>· En la versión en debate en la Comisión de Legislación y Constitución, se prevé la posibilidad de adoptar medidas de protección urgentes por los equipos técnicos especializados de INAU.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	Uruguay no ha revisado el viejo instituto de la patria potestad al nuevo paradigma de la Convención de los Derechos del Niño, lo que genera tensiones legislativas entre el alcance de las prerrogativas de los representantes legales y los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes, en especial su derecho a ser oído, a participar e incidir en la toma de decisiones que afectan su vida.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Garantizar a todos los niños y niñas su acceso a la justicia en situaciones de abuso sexual, incorporando en la legislación todas las medidas previstas en el art. 8 del Protocolo de la Convención e los Derechos del Niño sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil.

<b>TEMA</b>	<b>Intermediación en adopciones ilegales</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CSS 691/2006-CRR 2816/2008.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Penalizar la intermediación para las adopciones ilegales.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sanciona al intermediario, esto es a quien induce a alguien o promueve la entrega o recepción de un niño/a para adopción en violación de las normas legales.</li> <li>· Sanciona el que con fin de lucro entrega o recibe un niño para que sea adoptado ilegalmente.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Da cumplimiento a los compromisos asumidos al ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil.</li> <li>· Es un primer paso para visibilizar la adopción ilegal como una forma de trata de personas.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Penaliza de igual forma al intermediario que a las personas directamente involucradas, siendo que aquel es quien se enriquece y quien se encuentra en mejores condiciones para evitar la conducta.</li> </ul>
<b>SUGERENCIA</b>	Eliminar de este proyecto la penalización de quienes son inducidos a la venta o la compra con engaño o cualquier otra forma de abuso de poder.

TEMA	<b>Código Penal - Delitos Sexuales</b>
PROYECTO DE LEY	<b>CSS 696/2006: Delitos Identidad, Estado Civil y Sexuales.</b>
OBJETIVO	Revisión del Código Penal desde una perspectiva de Género, principalmente del Título X.
CONTENIDOS	<b>Modificación Título X Código Penal:</b> Revisión delitos de abuso sexual e introducción delitos de explotación sexual comercial.
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Modificación del bien jurídico en tanto se vulnera la libertad y la integridad sexual (superando el anacrónico bien jurídico de la moral y el orden de familia).</li> <li>· Revisión de las formas de agresión sexual (superando la perspectiva patriarcal que magnifica la penetración y desvaloriza las otras agresiones).</li> <li>· Integra la Ley 17.815 al Código Penal así como otras formas de violencia sexual comercial.</li> <li>· Incorpora el delito de violación en el matrimonio, recomendado por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008.</li> </ul>
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· No existe acuerdo en cuanto al tema proxenetismo.</li> <li>· No se ha podido concretar la reforma integral del Código Penal cuyas bases se encomendaran a la Comisión de Reforma del Código Penal por la Ley de Humanización Carcelaria 17897 del año 2005.</li> </ul>
SUGERENCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Concretar la revisión parcial del Código Penal en materia de delitos sexuales.</li> <li>· Promover un debate académico, social y político en cuanto a la actuación del Estado frente a la prostitución adulta.</li> </ul>

TEMA	<b>Talles vestimenta</b>
PROYECTO DE LEY	Tiene media sanción en Senado y en estudio en Cámara de Representantes. <b>CRR 1756/2007-CSS 1395/2008.</b>
OBJETIVO	Respeto al cuerpo de las personas, más allá de estereotipos impuestos por los medios de comunicación.

<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Exige a los comercios e industrias tener a disposición variedad de talles en las prendas de vestir, según clasificación del LATU.</li> <li>· Asigna a la Dirección General de Comercio Área Defensa del Consumidor el contralor del cumplimiento de la norma.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	Avanza en temas que afectan especialmente el estereotipo femenino de mujer y que todavía no han sido regulados en el país.
<b>DEBILIDADES</b>	En su última redacción ha perdido precisión la exigibilidad de la variedad de tallas de prendas de vestir debido a que esta exigencia a los comercios afectaría severamente a los pequeños comercios.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Mantener, al menos, la talla media en prendas de vestir dirigidas a niñas y adolescentes a fin de evitar la promoción de exigencias estéticas y estereotipadas que afecten su salud (CEDAW).

<b>TEMA</b>	<b><i>Cybers</i></b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CRR 2503/08-CSS 1414/08.</b> Ver también: <b>CRR 1212/06.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Regular el funcionamiento de los <i>cybers</i> .
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Determina como «páginas restringidas» las páginas y juegos pornográficos, los juegos en red con apuestas tales como los casinos virtuales que incluyen el pago por medio de tarjetas de crédito o cualquier forma de pago, páginas o juegos con apología de la violencia, el delito o la drogadicción y, en general, toda página web que atente contra la moral y las buenas costumbres.</li> <li>· Obliga al <i>cyber</i> a tener incorporado un software adecuado para el uso de personas ciegas o de baja visión en, por lo menos, un equipo informático.</li> <li>· Crea una comisión interdisciplinaria que funcionará en la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la cual contará con el apoyo de técnicos y expertos en informática de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), que oportunamente se designarán, así como la de un representante de los empresarios de locales con el giro de <i>cyber</i>, para dictar la reglamentación con las especificaciones técnicas requeridas al software de control de contenidos, que habrá de ser suministrado por el futuro prestador de servicios en Internet, abiertos al público, bajo la modalidad de <i>cyber</i>.</li> <li>· Encomienda al INAU el control de las condiciones de ingreso a los <i>cybers</i> de las personas de menos de 18 años de edad.</li> </ul>

<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Restringe las páginas pornográficas.</li> <li>· Adopta medidas afirmativas para el acceso a Internet de las personas con dificultades visuales.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· No prohíbe el consumo de pornografía infantil en los <i>cybers</i>.</li> <li>· Algunas de sus disposiciones son muy ambiguas como la prohibición de toda página que contraríe la «moral y buenas costumbres» y la potestad de INAU de restringir el ingreso o permanencia de niños/niñas y adolescentes «según lo estime conveniente y necesario para salvaguardar el interés superior del menor».</li> </ul>
<b>SUGERENCIA</b>	Precisar las disposiciones ambiguas.

<b>TEMA</b>	<b>Abordaje de situaciones de maltrato infantil en los Centros Educativos</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CRR 2644/08.</b> Protocolo de prevención, detección e intervención respecto al maltrato físico, psíquico y social y su aplicación en todos los centros educativos del país.
<b>OBJETIVO</b>	Protocolizar las intervenciones en situaciones de maltrato infantil detectadas en los Centros Educativos, Públicos y Privados.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ordena producir dicho Protocolo a ANEP.</li> <li>· Dispone su aplicación obligatoria tanto en los centros educativos públicos como en los privados, habilitados y no habilitados.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Obliga a las instituciones educativas a intervenir en situaciones de maltrato.</li> <li>· Extiende la obligación a centros educativos privados, habilitados y no habilitados.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	La complejidad del fenómeno del maltrato infantil ha generado dificultades a la hora de determinar un protocolo, tal como resulta evidenciado con los resultados de la aplicación de la hoja de ruta prevista para educación pública.
<b>SUGERENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Establecer sanciones tales como la suspensión o inhabilitación del centro, en caso de omisión o negligencia en la intervención.</li> <li>· Exigir que la determinación de las medidas a adoptar esté a cargo de profesionales especializados, quienes deberán intervenir con el objetivo de proteger la integridad física y psíquica del niño, niña o adolescente e impedir la continuación del maltrato.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Extender el alcance de esta norma a todos los centros de salud, públicos y privados.</li> </ul>
--	--

<b>TEMA</b>	<b>Utilización imágenes de niñas, niños o adolescentes con fines eróticos</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CRR 3122/2009.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Ampliar la aplicación de la ley 17.815 sobre explotación sexual comercial de niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Agrega entre las conductas típicas del ilícito a quien utiliza imágenes tomadas indiscriminadamente, con el fin de satisfacer el libido propio o ajeno.</li> <li>· Suprime la expresión «o su imagen» prevista en el texto vigente para incluir la pornografía infantil a través de imágenes de niñas, niños y adolescentes, aun cuando no correspondan a cuerpos reales.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	Como se expresa en la exposición de motivos el interés es abarcar con la conducta de pornografía infantil a quien toma fotos a personas en general para luego utilizarlas con fines eróticos propios.
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Al suprimirse la expresión «o su imagen» se elimina la punibilidad de la conducta de quien utiliza imágenes de niños, niñas y adolescentes, aún simuladas, para producir pornografía.</li> <li>· Al agregar «con el fin de satisfacer el libido propio o ajeno» condiciona la penalización del hecho a la prueba del fin con el que se realizó, siendo que la producción de pornografía actualmente es ilícita cualquiera sea el fin del productor o fabricante.</li> <li>· El giro «utilizar las imágenes indiscriminadamente a ellos tomadas» no parece diferir en su significado respecto a la expresión «utilizar su imagen».</li> </ul>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Tal como se expresa en la exposición de motivos, este proyecto de ley responde a una situación concreta de pornografía infantil en que el magistrado no consideró que las fotos tomadas fueran de naturaleza pornográfica. Consideramos que una mejor alternativa para resolver el problema planteado es la precisión de la definición de material pornográfico en la normativa vigente.</li> <li>· Otro tema pendiente, no necesariamente ligado a la explotación sexual comercial, es legislar respecto al derecho a la imagen de los niños, niñas y adolescentes y la regulación de su utilización, tanto sea por sus propios representantes legales o encargados del cuidado como por terceros.</li> </ul>

### Conclusiones

- Resulta especialmente importante la aprobación de disposiciones que tienen en cuenta el enfoque de género en normas de alto impacto como la ley de crímenes lesa humanidad, guerra y genocidio o la ley de migración, al introducir los delitos de trata y tráfico de personas en los que las mujeres, niñas y niños y adolescentes son los grupos más expuestos a la explotación.
- La aprobación de la ley que deroga la extinción del delito o la pena en casos de delitos sexuales, cuando el agresor contrae matrimonio con la víctima y la ley de prohibición del castigo físico y humillante a niños, niñas y adolescentes son normas muy puntuales, poco abarcativas, pero de gran incidencia en las relaciones intrafamiliares, permitiendo sentar las bases para revisar las formas de trato en el hogar aceptadas por la legislación.
- Al culminar la legislatura se aprobó la Ley de Acoso Sexual en el ámbito laboral y docente, que introduce medidas de prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral y docente, cubriendo un importante vacío para la equidad de género. Se trata de una norma que requerirá profundización en relación a la relación docente-estudiante.
- También se aprobó normativa específica para prevenir las muertes de personas de menos de un año.
- Se encuentra pendiente la tarea de revisar la normativa codificada desde un enfoque de género y de equidad generacional: tanto el Código Penal como el Código Civil y los códigos de procedimientos fueron aprobados bajo un paradigma profundamente autoritario y patriarcal, en el que el sexo, la sexualidad y el ámbito privado en general no son reconocidos como componentes fundamentales de la dignidad humana.
- La regulación de las relaciones entre las personas niñas niños y adolescentes y quienes se encargan de su cuidado, sean éstos o no los representantes legales, se encuentra pendiente de revisión a la luz de la Convención de los Derechos del Niño.
- Ello incide directamente en la difícil temática del abuso sexual intrafamiliar en la que queda explícita la confrontación entre los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y las prerrogativas históricamente reconocidas a sus representantes legales.
- Nuestro país adeuda la inclusión del delito de venta con fines de adopción (intermediación en adopciones ilegales) para adecuar su legislación a las obligaciones asumidas al ratificar el Protocolo de la Convención de Derechos del Niño sobre ven-

ta, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía (art. 3.1.a.)<sup>15</sup>. Las otras formas de venta previstas en dicho Protocolo se encuentran incluidas en nuestra legislación penal a partir de la tipificación del delito de explotación sexual comercial de niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad en la ley 17.815 y la trata de personas en la Ley de Migración (Ley 18.250).

- Un tema que aun no ha sido abordado legislativamente es el mobbing u hostigamiento en el centro educativo. Merece atención especial, ya que es una forma de discriminación de las personas que ha sido naturalizada por ser llevada a cabo entre pares de similar edad, siendo que se sustenta en los mismos modelos autoritarios que todas las otras formas de violencia física, psíquica o sexual.

## RECOMENDACIONES

- Revisar integralmente el Código Penal desde una perspectiva de género, en especial, en lo referido a delitos sexuales. Esta recomendación fue realizada expresamente por el Comité de Naciones Unidas para Comité la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008.
- Promover un debate académico, social y político en torno a la prostitución adulta para acordar las bases para la prevención y combate de la explotación en el comercio sexual y la trata de personas, sin que ello signifique la persecución de las víctimas en su calidad de trabajadoras sexuales.
- Revisar el instituto de la patria potestad superando la lógica del sometimiento adulto-niño o adulto-adolescente. Es necesario transformarlo integralmente en un mecanismo de protección de los derechos de los niños, en el que se respete como referente la persona adulta que efectivamente y positivamente se encarga de su cuidado.
- Aprobar normas específicas para garantizar todos los derechos a los niños, niñas y adolescentes que participan en procesos por abuso sexual infantil, de forma de evitar su revictimización, teniendo en cuenta las consecuencias específicas de las víctimas que han sufrido este tipo de evento traumático y sus dificultades para declarar y exponerse al registro personal. Esta recomendación fue realizada expresamente

15. **Artículo 3.1.a.** del «Protocolo de la Convención de los Derechos del Niño» sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil.

1. Todo Estado Parte adoptará medidas para que, como mínimo, los actos y actividades que a continuación se enumeran queden íntegramente comprendidos en su legislación penal, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras, o si se han perpetrado individual o colectivamente:

a) En relación con la venta de niños, en el sentido en que se define en el artículo 2:

i) Ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de:

- Explotación sexual del niño;
- Transferencia con fines de lucro de órganos del niño;
- Trabajo forzoso del niño;

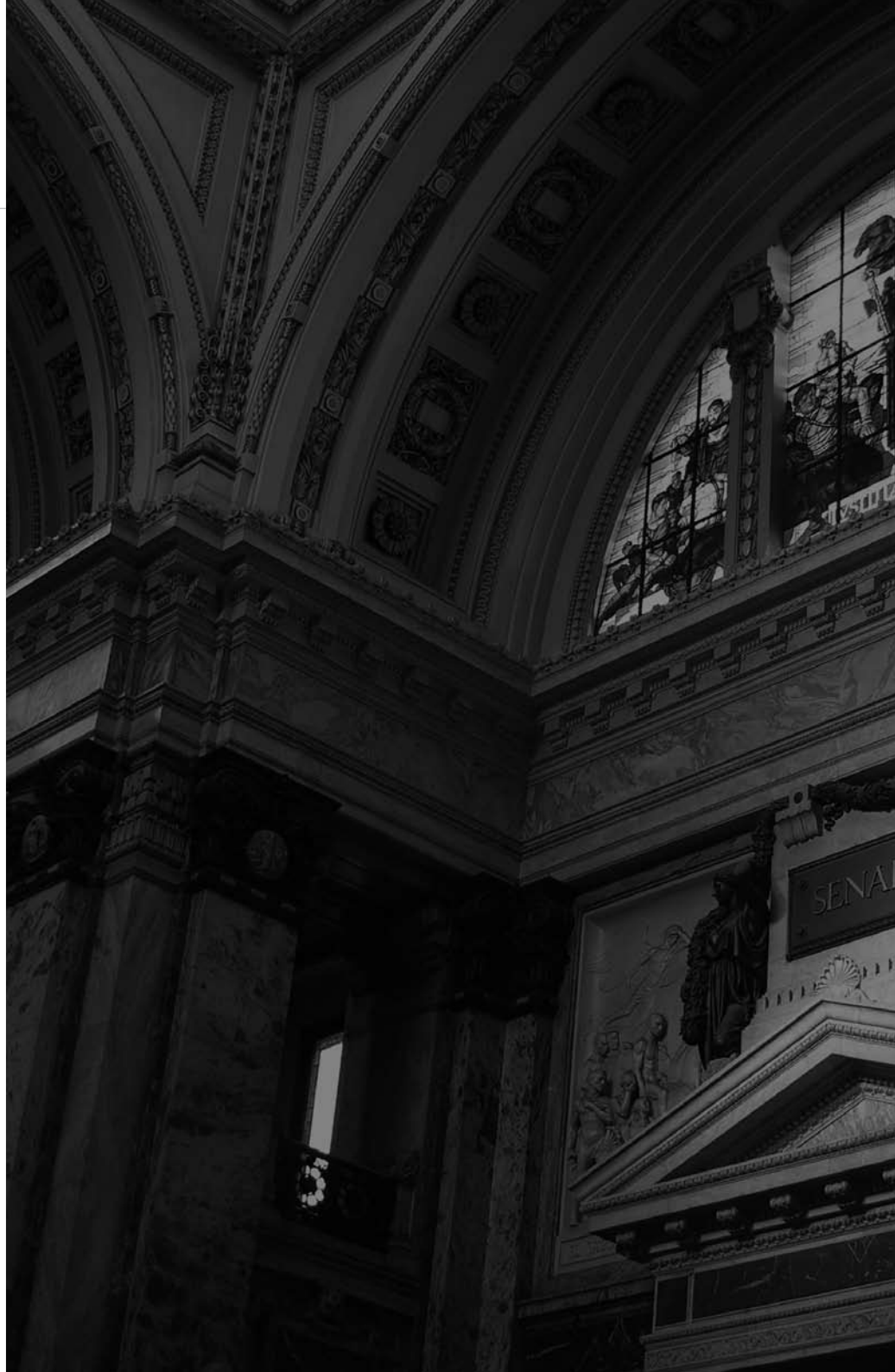
ii) Inducir indebidamente, en calidad de intermediario, a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción; [...]

por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008 y por el Comité Internacional de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).

- Sancionar la intermediación en adopciones ilegales exonerando de la pena a quienes son inducidos a la venta o la compra con engaño o cualquier otra forma de abuso de poder.
- Obligar a los centros educativos y de salud –públicos y privados– a intervenir en casos en que toman conocimiento de situaciones de abuso sexual infantil, bajo apercibimiento de sanciones tales como la suspensión o inhabilitación del centro. La determinación de las medidas a adoptar deberían estar a cargo de profesionales especializados, que tengan como responsabilidad proteger la integridad física y psíquica del niño, niña o adolescente e impedir la continuación del maltrato.
- Continuar avanzando en la normativa relativa al acoso sexual, enriqueciendo el texto legal vigente con medidas específicas para la prevención y erradicación del acoso sexual en el ámbito docente.
- Legislar en relación al acoso moral en general, tanto en el ámbito laboral como en el docente.
- Regular las intervenciones que deben realizarse en los centros educativos en casos de *mobbing*. ■







## TEMA 5

### SEXUALIDAD Y REPRODUCCIÓN

El desconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos caracteriza al modelo patriarcal. En este contexto, la mayoría de las disposiciones internas que protegen a las mujeres en esta materia tienen más que ver con la reproducción y la crianza que con sus propios derechos humanos.

Los derechos sexuales y reproductivos son abordados por la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer, básicamente, respecto a los derechos a la salud y al derecho a «decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos» (Art. 16).

La Convención de Belem Do Pará también incluye el tema de la sexualidad y los derechos sexuales pero desde la perspectiva de las distintas formas de violencia hacia la mujer a través de conductas sexualizadas.

La Convención Iberoamericana de Derechos de Jóvenes especialmente refiere al derecho de las y los jóvenes a la educación sexual como fuente de desarrollo personal, afectividad y expresión comunicativa, así como la información relativa la reproducción y sus consecuencias. (Art. 23).

En la Conferencia de Beijing se logró un avance significativo en este tema al incluir en los derechos humanos de las mujeres, el siguiente párrafo:

«Los derechos humanos de las mujeres incluyen su derecho a tener control sobre las cuestiones relativas a su sexualidad, incluida su salud sexual y reproductiva, y a decidir libremente respecto de esas cuestiones, sin verse sujeta a la coerción, la discriminación y la violencia.

Las relaciones igualitarias entre las mujeres y los hombres respecto de las relaciones sexuales y la reproducción, incluyen el pleno respeto a la integridad de la persona, exigen el respeto y el consentimiento recíprocos y la voluntad de asumir conjuntamente la responsabilidad de las consecuencias del comportamiento sexual».<sup>16</sup>

La Declaración Universal de los Derechos Sexuales, aprobada por la Asamblea General de la Asociación Mundial de Sexología, WAS, el 26 de agosto de 1999, en el 14<sup>o</sup> Congreso Mundial de Sexología, Hong Kong reconoce a los derechos sexuales como derechos humanos basados en la libertad, dignidad e igualdad. Dentro de los derechos sexuales destaca:

1. El Derecho a la Libertad Sexual: La libertad sexual abarca la posibilidad de los individuos de expresar su potencial sexual. Sin embargo, esto

16. Párrafo 97 de la Plataforma de Acción acordada en Beijing en septiembre de 1995.

excluye todas las formas de coerción sexual, explotación y abuso en cualquier tiempo y situaciones de la vida.

**2. El Derecho a la Autonomía Sexual, Integridad Sexual y Seguridad del Cuerpo Sexual:** Este Derecho involucra la habilidad de tomar decisiones autónomas sobre la vida sexual de uno dentro de un contexto de la propia ética personal y social. También incluye el control y el placer de nuestros cuerpos libres de tortura, mutilación y violencia de cualquier tipo.

**3. El Derecho a la Privacidad Sexual:** Este involucra el derecho a tomar decisiones individuales y conductas sobre la intimidad siempre que ellas no interfieran en los derechos sexuales de otros.

**4. El Derecho a la Equidad Sexual:** Este derecho se refiere a la oposición a todas las formas de discriminación, independientemente del sexo, género, orientación sexual, edad, raza, clase social, religión o invalidez física o emocional.

**5. El Derecho al Placer Sexual:** El placer sexual incluyendo el autoerotismo, es una fuente de bienestar físico, psicológico, intelectual y espiritual.

**6. El Derecho a la Expresión Sexual Emocional:** La expresión sexual es más que el placer erótico en los actos sexuales. Cada individuo tiene derecho a expresar su sexualidad a través de la comunicación, el contacto, la expresión emocional y el amor.

**7. El Derecho a la Libre Asociación Sexual:** Significa la posibilidad de casarse o no, de divorciarse y de establecer otros tipos de asociaciones sexuales.

**8. El Derecho a Hacer Opciones Reproductivas, Libres y Responsables:** Esto abarca el Derecho para decidir sobre tener niños o no, el número y el tiempo entre cada uno, y el derecho al acceso a los métodos de regulación de la fertilidad.

**9. El Derecho a Información Basada en el Conocimiento Científico:** La información sexual debe ser generada a través de un proceso científico y ético y difundido en formas apropiadas en todos los niveles sociales.

**10. El Derecho a la Educación Sexual Comprensiva:** Este es un proceso que dura toda la vida, desde el nacimiento y debería involucrar a todas las instituciones sociales.

**11. El Derecho al Cuidado de la Salud Sexual:** El cuidado de la salud sexual debe estar disponible para la prevención y el tratamiento de todos los problemas, preocupaciones y desórdenes sexuales.

### **a. Panorama previo al inicio de esta Legislatura**

En Uruguay, el tema de los derechos sexuales y reproductivos ha sido muy debatido en las últimas legislaturas. Se presentaron sin éxito proyectos de leyes que abordaban tanto el ejercicio de los derechos sexuales como la educación sexual, generando importantes discrepancias en torno a sus alcances, las que impidieron su aprobación.

Antes del año 2000, la legislación sobre este tópico se refería a la salud reproductiva y los cuidados pre y post natales:

- La licencia pre y post natal.
- El derecho a la seguridad social cualquiera sea la condición de la trabajadora en relación a la empresa de la que depende (con o sin cobertura).
- Prohibición de despido como consecuencia del embarazo.

Entre 2001 y 2002 se aprobaron dos leyes que avanzan, aunque puntualmente, en esta temática.

- La ley Nº 17.242 del 17/6/00 para la prevención cáncer genito mamario, por el que se confiere, a la mujer trabajadora dependiente, un día de licencia especial anual para realizarse los exámenes de papanicolau y radiografía mamaria.
- La ley Nº 17.386 del 15/8/01, ley de acompañamiento en el parto, por la que toda mujer tiene derecho durante el tiempo que dura el trabajo de parto, incluyendo el momento mismo del nacimiento, 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.

### **b. Leyes aprobadas durante el período 2005-noviembre 2009**

En esta legislatura se aprobaron dos leyes de alto impacto en relación a los derechos sexuales y reproductivos: La ley de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva y la Ley de Educación que hace obligatoria la educación sexual en los institutos de enseñanza.

La Ley de Salud Sexual y Reproductiva, luego de su aprobación por el Parlamento, fue vetada parcialmente por el Presidente de la República, en lo referido a la interrupción voluntaria del embarazo.

TEMA	<b>Defensa de la salud sexual y reproductiva</b>
LEY	<b>18.426</b> del 20 de noviembre de 2008.
OBJETIVO	Garantizar a toda la población la salud sexual y reproductiva.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determina los objetivos generales y específicos de los planes nacionales de salud sexual y reproductiva que deben desarrollarse por parte del Estado.</li> <li>• Universaliza los servicios de salud sexual y reproductiva.</li> <li>• Exige la coordinación de los servicios.</li> <li>• Garantiza a los y las adolescentes, niñas, niños no acompañados el derecho a la información y acceso a la información y servicios de salud, incluso sexual (art. 11 bis del Código de la Niñez y de la Adolescencia en la redacción dada por el art.7 de la Ley de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva).</li> </ul>
FORTALEZAS	<p>Es una norma que confiere un marco de referencia sobre el que luego se sustentarán los servicios de salud sexual y reproductiva.</p> <p><b>Sus principios son:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La sexualidad como derecho humano.</li> <li>• La prevención, la educación sexual y la integralidad de los servicios de salud primaria como base para la promoción de la salud sexual y reproductiva de la población en todas las edades.</li> <li>• La calidad de los servicios así como la confidencialidad y privacidad en la relación del profesional de la salud con la persona atendida.</li> <li>• El Acceso Universal a métodos anticonceptivos, incluida ligadura tubaria y vasectomía.</li> <li>• El Parto Humanizado.</li> <li>• El derecho al asesoramiento en relación al embarazo no deseado como forma de prevenir la mortalidad materna.</li> <li>• El derecho de las niñas, niños y las y los adolescentes a acceder a asesoramiento y atención médica en relación a su salud sexual, sigue la Recomendación General No. 4 del Comité de los Derechos del Niño en cuanto al derecho de las y los adolescentes a la confidencialidad y a recibir tratamiento confidencial en el ámbito de la salud.<sup>17</sup></li> </ul>
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trata de una norma básicamente programática, que deja en manos del Poder Ejecutivo, Ministerio de Salud Pública, la implementación de estos principios y derechos.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Si bien entre las disposiciones de esta ley se incluyó la Interrupción del embarazo durante las primeras doce semanas de gestación, este capítulo de la ley fue objeto de veto presidencial, por lo que no se encuentra vigente.</li> <li>· En las disposiciones vetadas se autorizaba a la interrupción voluntaria del embarazo en las primeras 12 semanas de gestación siempre que se manifieste esta voluntad en razón de las condiciones en que sobrevino la concepción, la edad o penurias económicas, sociales o familiares. Fuera de este plazo era posible la interrupción del embarazo en situaciones de grave riesgo para la salud de la mujer, o cuando se verifique un proceso patológico que provocara malformaciones congénitas incompatibles con la vida extrauterina.</li> </ul>
SUGERENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Precisar sus disposiciones a través de normas específicas que garanticen la adecuada implementación de sus principios.</li> <li>· Proteger el derecho a la vida y la salud de la mujer expuesta a abortos inseguros y garantizar el derecho de la mujer a determinar el número e intervalo entre sus hijos (art 12 y art. 16 e) de la CEDAW.<sup>18</sup></li> <li>· Debe tenerse especialmente en cuenta que el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer recomendó a Uruguay, en su informe de fecha Noviembre de 2008, que el Estado parte adopte y aplique medidas eficaces para prevenir la práctica de abortos en condiciones de riesgo y sus efectos sobre la salud de la mujer y la mortalidad materna. Exhorta al Estado parte a que fortalezca los programas de educación sexual y fomente una cobertura de calidad por parte de los medios de información y los servicios de salud reproductiva con miras a asegurar que las mujeres y los hombres puedan tomar conscientemente decisiones sobre el número de hijos que tendrán y el intervalo entre los nacimientos. (CEDAW C/URY/CO/7).</li> </ul>

17. **Observación General No. 4** del Comité de los Derechos del Niño dispone que: Los trabajadores de la salud tienen obligación de asegurar la confidencialidad de la información médica relativa a las adolescentes, teniendo en cuenta principios básicos de la Convención. Esa información sólo puede divulgarse con consentimiento del adolescente o sujeta a los mismos requisitos que se aplican en el caso de la confidencialidad de los adultos. Los adolescentes a quienes se considere suficientemente maduros para recibir asesoramiento fuera de la presencia de los padres o de otras personas, tienen derecho a la intimidad y pueden solicitar servicios confidenciales, e incluso tratamiento confidencial.

18. **Art.12 CEDAW:** «asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia» **Art 16 CEDAW:** «asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos».

TEMA	<b>Educación sexual</b>
<b>LEY</b>	Arts.18 y 40 de la <b>Ley 18.437</b> del 10/12/08: <b>Ley General de Educación.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Garantizar el derecho a la información y educación sexual.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Art 18. Estimula la transformación de los estereotipos discriminatorios de género, edad, raza, condición social.</li> <li>· Art. 40. La educación en derechos humanos y la educación sexual son líneas transversales de todo el sistema nacional de educación.</li> <li>· Art.74. Establece el derecho de las niñas y adolescentes que cursan un embarazo a continuar en centro educativo, contar apoyo específico y justificar las ausencias pre y post parto.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	Al legislar respecto a los objetivos de la educación, se enfatiza la educación para la equidad de género y respeto a la diversidad al disponer que debe promoverse la reflexión crítica ante las relaciones de género y la sexualidad en general, para un disfrute responsable de la misma.
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Los derechos de la adolescente embarazada están previstos solamente respecto al sistema nacional de Educación Pública.</li> <li>· Aun falta regular la educación sexual en todos los ámbitos comunitarios (no sólo los centros educativos) y para todas las edades.</li> </ul>
<b>SUGERENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aumentar progresivamente los ámbitos en que se brinda educación sexual: espacios laborales, comunitarios, de la salud, etc.</li> <li>· El desarrollo de acciones de educación sexual ha sido especialmente recomendada a Uruguay por el Comité Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación a la Mujer en noviembre de 2008 (CEDAW C/URY/CO/7).</li> </ul>

### **b. Proyectos de ley**

Los proyectos presentados tienden a universalizar los servicios de prevención y atención de la salud sexual y reproductiva, tal como se describe a continuación:



TEMA	<b>Papanicolao y radiografía mamaria</b>
PROYECTO DE LEY	<b>CRR 719/2005.</b>
OBJETIVO	Garantizar la realización de los exámenes genito mamarios.
CONTENIDOS	Aumenta a 2 días la licencia prevista en la Ley 17242 para realizarse dichos exámenes.
FORTALEZAS	Puede facilitar la efectiva realización de los exámenes.
DEBILIDADES	El aumento de las causales de licencia puede afectar indirectamente el acceso de la mujer al ámbito laboral, ya que se aplica el denominado «techo de cristal»: las normas garantizan derechos pero en definitiva luego las mujeres no acceden a sus derechos porque se adoptan maniobras no explícitas para evitar la carga que genera la ausencia de la trabajadora.
SUGERENCIAS	Dado que se trata solamente de un día más de licencia, es dable aprobarla. Debe tenerse presente que el cáncer genito mamario es una de las principales causas de muerte femenina en Uruguay.

TEMA	<b>Técnicas de contracepción. Ligadura tubaria femenina y vasectomía masculina</b>
PROYECTO DE LEY	<b>CRR 1472/06: Prestaciones médicas de las IAMC.</b> Incluye ciertas intervenciones quirúrgicas.
OBJETIVO	Universalizar el acceso a la ligadura tubaria femenina y la vasectomía masculina.
CONTENIDOS	Integra la ligadura tubaria femenina y la vasectomía a las prestaciones que deben brindar las IAMC (Instituciones de Asistencia Médica Colectiva).
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fortalece el derecho a determinar el número e intervalo entre los hijos (planificación familiar).</li> <li>· Su inclusión en la cobertura del sistema mutual garantiza el acceso a los mismos.</li> </ul>
DEBILIDADES	La ley debería garantizar todos los medios de anticoncepción y contracepción asistida bajo la cobertura de salud del Sistema Nacional Integrado de Salud.
SUGERENCIAS	Aprobar una norma que garantice todas las prestaciones de salud sexual y reproductiva bajo el Sistema Nacional Integrado de Salud, incluidos

medicamentos y vacunas para la prevención y combate de las enfermedades genitales y /o de transmisión sexual, métodos contraceptivos, intervenciones quirúrgicas de reconstitución y de reasignación sexual.<sup>19</sup>

19. A tales efectos se recomienda especialmente tener en cuenta la recopilación realizada por la Dra. **Cristina Grela** (Programa Mujer y Género del Ministerio de Salud Pública) en relación a las prestaciones de salud que es necesario garantizar a todas las mujeres.

<b>TEMA</b>	<b>Vacuna para la prevención del virus del papiloma humano</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CRR 2025/07 Vacuna contra el Virus Papiloma Humano.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Prevenir cáncer de cuello de útero y de otras lesiones pre-cancerosas y/o infecciosas ano genitales y orales atribuibles al mismo.
<b>CONTENIDOS</b>	Propone implementar los medios para el ingreso, registro y habilitación de la vacuna contra el Virus Papiloma Humano (HPV), en forma gratuita y obligatoria en la población femenina a partir de los nueve años de edad en todo el territorio nacional.
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promueve la salud de las mujeres.</li> <li>· Se distribuye en forma universal.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	Se ha cuestionado la relación costo-efectividad de esta vacuna.
<b>SUGERENCIAS</b>	Aprobar una norma que garantice todas las prestaciones de salud sexual y reproductiva bajo el Sistema Nacional Integrado de Salud, incluidos medicamentos y vacunas para la prevención y combate de las enfermedades genitales y /o de transmisión sexual, métodos contraceptivos, intervenciones quirúrgicas de reconstitución y de reasignación sexual. <sup>20</sup>

20. Ídem.

<b>TEMA</b>	<b>Reproducción humana asistida</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CSS 1357/08.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Regular las técnicas de reproducción humana asistida.

<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Establece los principios rectores de las intervenciones en la temática.</li> <li>· Crea la Comisión Honoraria de Reproducción Asistida.</li> <li>· Restringe la utilización de estas técnicas a centros de salud autorizados por el Ministerio de Salud Pública.</li> <li>· Penaliza determinadas conductas de manipulación (clonación, alteración de la especie, vientre de alquiler).</li> <li>· La donación «altruista» de gametos es considerada gratuita.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Prohíbe la fecundación de óvulos para fines no reproductivos y la clonación humana.</li> <li>· Penaliza la clonación, la alteración de la especie humana y la utilización de «vientres de alquiler».</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Restringe el derecho a la reproducción humana asistida a parejas heterosexuales.</li> <li>· Prohíbe la fertilización de la mujer en proceso de divorcio hasta tanto el mismo no haya quedado ejecutoriado, condicionando así el derecho de la mujer sobre su propio cuerpo a su estado civil.</li> <li>· Impone el secreto en relación al origen de los gametos. El secreto cede en caso de riesgo para la vida del hijo. Asimismo, el hijo habido de dichos gametos puede solicitar la información una vez alcanzada la mayoría de edad, quedando a discrecionalidad del juez si obtiene o no esta información, prevaleciendo la reserva sobre el derecho a la identidad.</li> <li>· Procura la similitud fenotípica del dador de gametos con la mujer receptora, lo que puede inducir conductas racistas.</li> </ul>
<b>RECOMENDACIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fortalecer este proyecto con disposiciones que garanticen la equidad de género y los derechos de niños, niñas y adolescentes en este proyecto.</li> <li>· Eliminar las disposiciones discriminatorias en función de la orientación sexual y el estado civil de las personas.</li> </ul>

### Conclusiones

- En este periodo legislativo se ha fortalecido el debate en torno a los derechos sexuales y reproductivos.
- La ley de salud sexual y reproductiva establece los principios sobre las que deben sustentarse las políticas públicas sobre salud sexual y reproductiva y las obligaciones básicas de los servicios de atención en salud en esta temática.
- Nuestra legislación no garantiza el acceso universal a ciertos servicios tales como la ligadura tubaria y la vasectomía, la cirugía de reconstrucción en casos de extirpación de mamas, la cirugía de reasignación sexual en caso de transexualidad, las técnicas de reproducción asistida, entre otros.
- Prevalece aún la consideración de la sexualidad como un tema relativo únicamente a la salud y no como derecho humano que el Estado debe garantizar, promover y abstenerse de obstaculizar o violentar.
- La ley de educación sexual resulta un importante avance para el fortalecimiento de los derechos sexuales y la prevención de situaciones abusivas y de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual.

### RECOMENDACIONES

- Avanzar en la legislación sobre salud sexual y reproductiva de forma de garantizar la adecuada implementación de las disposiciones y principios establecidos por la Ley de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva.
- Promover marcos normativos que reconozcan la sexualidad como derecho humano.
- Garantizar el derecho de las mujeres de determinar el número e intervalo entre sus hijos, previniendo los abortos inseguros y en condiciones de riesgo. En tal sentido se ha pronunciado el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer en el informe a Uruguay de fecha noviembre de 2008 (CEDAW C/URY/CO/7).
- Aprobar una norma que garantice todas las prestaciones de salud sexual y reproductiva bajo el Sistema Nacional Integrado de Salud, incluidos medicamentos y vacunas para la prevención y combate de las enfermedades genitales y/o de transmisión sexual, métodos contraceptivos, intervenciones quirúrgicas de reconstitución y de reasignación sexual y técnicas de reproducción asistida.

- En relación al proyecto sobre técnicas de reproducción asistida, consideramos que resultaría conveniente que fuera revisado desde la perspectiva de género, de forma de superar disposiciones discriminatorias en función del estado civil u orientación sexual de las personas y garantizar asimismo los derechos de identidad de los hijos habidos por inseminación heteróloga. ■



## TEMA 6

### RELACIONES FAMILIARES

La familia como ámbito reservado a la discrecionalidad-arbitrariedad del «pater-familias» constituyó el eje sobre el cual se construyeron las relaciones de sometimiento de la mujer, las niñas, los niños, los adolescentes, los ancianos, las personas con discapacidad. En esta concepción patriarcal la familia es una sola: la matrimonializada, heterosexual y nuclear (padre, madre e hijos). Todo lo que se aparta de este modelo hegemónico es objeto de discriminación y patologización por parte de la ciencia y el derecho.

Desde la perspectiva de género, para el alcance de la equidad entre varones y mujeres, niños, jóvenes, adultos y ancianos en el ámbito familiar, resulta imprescindible que el Estado, a través de las normas jurídicas, las instituciones y las prácticas, garantice:

- El respeto a la diversidad de organizaciones familiares.
- Los derechos humanos a todas las personas integrantes de cada organización familiar.

En el ámbito del derecho internacional de derechos humanos, la CEDAW es la primera convención que reconoce, en el ámbito privado, los derechos humanos y el deber del Estado de garantizarlos.

La Convención de Belem Do Pará, al determinar las esferas en las que el Estado debe garantizar la vida libre de violencia menciona expresamente la «que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual» (art.2 lit.a)

Como aporte para comprender la trascendencia de la equidad en las relaciones familiares en un Estado de Derecho, transcribimos a continuación los valiosos afirmaciones de la Dra. Eva Giberti<sup>21</sup>:

«El retraso de las mujeres en disponer de los derechos civiles, sociales, sexuales y económicos reguló durante décadas las pautas aceptadas en las organizaciones familiares. Se entendía que las mujeres no solamente debían obediencia a los varones, sino que carecían de inteligencia y de lucidez para encarar estudios asumir responsabilidades que no fuesen las domésticas o las de la crianza de los hijos».

«Las conductas de quienes durante siglos fueron colonizados por el patriarcado refuerzan la permanencia del poder hegemónico, impulsadas por creencias falsas e ilusorias acerca de las capacidades, la fortaleza y los conocimientos puestos en práctica por los varones.» ... «Aún en nuestros días, la eficacia patriarcal mantiene una notoria aceptación de las funciones y actividades que según su canónica les corresponden

21. **Giberti, Eva.** *La familia, a pesar de todo.* Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires, 2005, 2007(reimp).

a las mujeres y a los niños respecto de sus presencias y actividades en la familia y en el conjunto de la sociedad –y en cuanto a la percepción ‘que ellas tienen de sí mismas’... Corresponde analizar las representaciones imaginarias que con calidad de hegemónicas permanentemente producen sentidos en la convivencia familiar y social e impregnan las instituciones. Son representaciones que obturan los intentos de resignificar las jerarquías en la vida doméstica y en otras áreas compartidas por hombres y mujeres».

«La importancia trascendente de estas representaciones reside en que desde su nacimiento los seres humanos son sostenidos y acompañados –para garantizar su supervivencia y desarrollo– por las convicciones parentales cuyos contenidos están ceñidos por el ineludible cortejo representacional que proviene de las hegemonías transgeneracionales, las mismas convicciones que niñas y niños encontraron durante su escolaridad y en los contactos sociales. Más aún, este mundo representacional precede al nacimiento de los nuevos habitantes del planeta y, por lo tanto, constituye el paisaje, la atmósfera y la temperatura política que encontrarán, esperándolos para posicionarlos correctamente según sea su etnia, su posición económica, su género, la época y la geografía que los acoja para incorporarlos en la historia de su historia».

#### **a. Panorama previo al inicio de esta Legislatura**

Como ya se mencionara en capítulos anteriores nuestro país no ha actualizado sus códigos civil, penal y procesal penal a las nuevas perspectivas de equidad e género y generacionales. Ello incide profundamente en la regulación de las relaciones familiares, lugar desde el que se asentó el modelo autoritario patriarcal.

Nuestro Código Civil, con muy pequeñas modificaciones dadas por el Código de Niñez y Adolescencia, estructura un modelo hegemónico de familia, el heterosexual y matrimonializado. Las demás formas de vida familiar fueron siendo asimiladas a este modelo, negando así la diversidad.

En el año 2004, con la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia se intenta superar la categorización de los hijos en «legítimos» y «naturales» y se opta por otra categoría, también discriminadora, como es «hijos habidos en el matrimonio» e «hijos habidos fuera del matrimonio». También se intentó modificar el sistema de los apellidos «sorteados» en los casos en que no necesariamente eran conocidos padre y madre, pero la resistencia en otorgar como primer apellido el materno mantuvo la alternativa de la «selección» de un «apellido de uso común» en algunas situaciones, desconociendo el origen familiar.

En cuanto a las responsabilidades alimenticias, este Código también hizo modificaciones importantes, especialmente en cuanto a quienes son los responsables por este pago, previendo expresamente la responsabilidad subsidiaria de otros integrantes de la familia del deudor.



No se ha revisado aún el sistema de la patria potestad previsto en el Código Civil a la luz de la Convención de los Derechos del Niño. Es así que el modelo de la incapacidad y la representación absoluta a través de la patria potestad o la tutela convive hoy con las leyes que otorgan derechos y participación activa a niñas, niños y adolescentes, incluso permitiéndoles el acceso personal y autónomo a la justicia así como el patrocinio letrado.

### b. Legislación aprobada durante el periodo 2005-noviembre 2009

Durante este periodo legislativo no se han propuesto modificaciones integrales al Código Civil. Se han presentado varios proyectos de ley que modifican algunas disposiciones en materia de familia y estado civil pero básicamente en cuanto a los aspectos procesales.

La norma mas importante desde el punto de vista de la equidad de género es la de unión concubinaria, por la que se reconoce los derechos generados a través de este modelo de convivencia, sea este hetero u homosexual.

En el ámbito de los cuidados a los niños, niñas y adolescentes se ha creado un nuevo mecanismo para garantizar el cobro de las pensiones alimenticias, el Registro de Deudores Alimentarios, que ha sido de engorrosa aplicación.

Asimismo, en este período se ha concretado una importante modificación al Código de la Niñez y la Adolescencia, respecto a la adopción de niñas, niños y adolescentes, fortaleciendo las garantías y control estatal en los procesos de adopción y equiparando los derechos de todas las personas adoptadas, cualquiera sea el estado civil de los adoptantes.

A continuación se detallan los contenidos de estas normas:

TEMA	<b>Pensiones alimenticias</b>
LEY	<b>17.957</b> del 4 de abril de 2007: <b>Registro de deudores alimentarios.</b> <b>18. 244</b> del 19 de diciembre de 2007. Modifica la <b>Ley 17.957.</b>
OBJETIVO	Garantizar el pago de las pensiones alimenticias.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crea un registro de deudores alimentarios morosos.</li> <li>· Son deudores alimentarios morosos quienes adeuden al menos tres mensualidades de pensión alimenticia a favor de personas de menos de 21 años de edad o personas con discapacidad.</li> <li>· La inscripción se realiza por orden del juez cuando se constate el adeudo, que no existe trámite pendiente de reducción o cese de la pensión alimenticia y que, habiéndosele intimado el pago, el obligado no haya demostrado que carece de bienes para el cumplimiento de su obligación.</li> </ul>

	<p><b>Efectos de la inscripción:</b></p> <p><b>a.</b> Se prohíbe a las entidades financieras y emisoras de tarjetas de crédito otorgar o renovar créditos al deudor, así como la apertura de cuentas bancarias, emisión y renovación de tarjetas de crédito.</p> <p><b>b.</b> Se prohíbe la contratación del Estado con las personas inscritas, en compras cuyo monto supere el límite máximo de la licitación abreviada.</p> <p>La comunicación a las entidades financieras, emisoras de tarjetas de crédito y a los organismos del Estado la realizan el Banco Central y la Auditoría Interna de la Nación.</p>
<b>FORTALEZAS</b>	Obstaculizar la gestión de negocios suele ser una respuesta más efectiva que la sanción penal.
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Las excesivas alternativas dadas al deudor para eludir la inscripción: probar que no está en condición de pagar, iniciar previo a este juicio uno de cese o disminución de la pensión, esperar hasta la intimación posterior a la acumulación de tres mensualidades.</li> <li>· La limitación de la prohibición de contratación con el Estado a compras mayores de la licitación abreviada (restricción dispuesta por la Ley 18.244).</li> </ul>
<b>SUGERENCIAS</b>	Facilitar la inscripción en el Registro aumentando el estándar de exigencia en el pago de los alimentos, de forma de dar eficaz cumplimiento al art. 16 e) de la CEDAW: «...asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: ...d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial».

<b>TEMA</b>	<b>Unión concubinaría</b>
<b>LEY</b>	<b>Nº 18.246</b> del 18 de diciembre de 2007.
<b>OBJETIVO</b>	Garantizar derechos en las relaciones de pareja no matrimonializadas.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se aplica a relaciones de pareja estables y con cohabitación de al menos 5 años en forma continua.</li> <li>· Prevé la posibilidad de que cualquiera de los concubinos pueda solicitar pensión alimenticia para subsistencia en caso de separación, por un tiempo equivalente al de vida en común y un máximo de cinco años.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Incorpora el procedimiento para el reconocimiento del concubinato como situación de hecho previa en el que se determinan bienes y obligaciones.</li> <li>· Incorpora el procedimiento de separación de la unión concubinaria.</li> <li>· Otorga el derecho a la pensión de sobrevivencia por fallecimiento de uno de los concubinos.</li> <li>· Otorga, aunque con restricciones, el derecho de permanencia en la vivienda común de las viudas o viudos de más de 60 años de edad con al menos 10 años de convivencia común.</li> <li>· Garantiza derecho a la vivienda de los hijos, cualquiera sea la forma de convivencia entre los progenitores.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Reconoce iguales derechos a las parejas homosexuales en la unión concubinaria.</li> <li>· Habilita el reconocimiento de la unión concubinaria aún después de la disolución de la pareja.</li> <li>· Reconoce la unión concubinaria, cualquiera sea el estado civil de los concubinos.</li> <li>· Prevé la posibilidad de llegar a acuerdos de administración de los bienes comunes alternativos a la sociedad conyugal.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	Complejidad del proceso judicial.
<b>RECOMENDACIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Igualar en todos los derechos a las parejas homosexuales, incluso el acceso al matrimonio.</li> <li>· Habilitar procedimientos administrativos de reconocimientos de la unión concubinaria.</li> </ul>

<b>TEMA</b>	<b>Acogimiento familiar</b>
<b>LEY</b>	Art. 442 de la <b>Ley de Rendición de Cuentas 18.362</b> del 30/9/08.
<b>OBJETIVO</b>	Generar modelos alternativos a la institucionalización de los niños/as y adolescentes y promover su permanencia en las familias de origen, resolviendo situaciones de crisis con acogimientos temporales en otras familias.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crea el régimen de acogimiento familiar de niñas, niños y adolescentes.</li> <li>· Prevé la posibilidad de apoyar estas familias con subsidios económicos no retributivos.</li> </ul>

<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fortalece la permanencia en las familias de origen sin desproteger a los niños y niñas en situaciones de crisis.</li> <li>· Supera el modelo de hogares sustitutos, es decir, de «cuidadoras», marcado por la lógica de la sustitución de los cuidados familiares y no por la complementación de los mismos.</li> <li>· Permite que las propias familias ampliadas y personas de la comunidad referentes de los niños/as o adolescentes se constituyan como familia de acogida.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Dificultades para la hacer efectiva una adecuada adaptación del sistema de administración de los fondos presupuestales a las necesidades específicas de cada caso.</li> <li>· No es propiamente una ley sobre acogimiento familiar sino solo una asignación de recursos para el nuevo modelo planteado.</li> </ul>
<b>SUGERENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aprobar una ley que regule precisamente el régimen de acogimiento familiar: derechos de niñas, niños y adolescentes, de los demás integrantes de la familia del niño y de la familia acogedora, plazos y condiciones del acogimiento.</li> <li>· Debe tenerse en cuenta que el Comité Internacional de los Derechos del Niño ha recomendado a Uruguay el fortalecimiento de los servicios de los apoyos a las familias (nuclear y ampliada) para evitar la separación de los niños de sus familias de referencia. Asimismo recomienda el fortalecimiento de los modelos de acogimiento familiar para evitar la institucionalización (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).</li> </ul>

<b>TEMA</b>	<b>Adopción</b>
<b>LEY</b>	<b>18.590</b> de setiembre 2009.
<b>OBJETIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Prevenir la trata de personas con fines de adopciones irregulares.</li> <li>· Garantizar a todas las personas adoptadas la protección de sus derechos humanos y la no discriminación.</li> </ul>
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Exige el control estatal de las adopciones para la plena vigencia de los derechos humanos de todos los niños y niñas.</li> <li>· Establece que todas las adopciones otorgan plenos derechos de hijo/a en la familia adoptiva, superando las actuales discriminaciones en función del estado civil de los adoptantes.</li> <li>· Mejora, aunque con límites, el derecho de los adoptados al acceso a la información sobre el origen.</li> </ul>

<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Prioriza la permanencia del niño/a en la familia de origen.</li> <li>· Habilita adopciones en las que se preserva el vínculo con parte de los integrantes de la familia de origen, como por ejemplo los hermanos.</li> <li>· Distribuye las responsabilidades y las potestades entre distintos actores del sistema público, de forma de otorgar transparencia y control a las actuaciones.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Asegurar que cada niño pueda vivir en su familia o en una familia alternativa requiere cambios en las practicas institucionales y sociales que solo se alcanzan a mediano y largo plazo.</li> <li>· Las normas procesales para la separación del niño/a de su familia y su inserción en una familia adoptiva no priorizan el interés superior de niñas y niños en cuanto a la inminente necesidad de cuidado familiar durante los primeros años de vida. En pos de eliminar el proceso judicial de pérdida de la patria potestad como requisito previo a la adopción, se fortalecieron los procesos previos incluyendo mayores formalidades y quitando agilidad a la decisión judicial de inserción del niño/a en una familia con fines de futura adopción. Habrá de resolverse por vía jurisprudencial la adopción de medidas cautelares que protejan a niñas y niños de procesos judiciales que por su lentitud vulneren derechos fundamentales de la niñez.</li> <li>· La edad de acceso a la información del Registro de Adopciones (llevado por INAU) fue fijada a los 15 años. Contradictoriamente, los adolescentes, e incluso niñas y niños podrán acceder a la información que conste en los antecedentes judiciales (información mucho más compleja y sensible), según surge de disposiciones que resultan de difícil interpretación.</li> <li>· También se eliminaron las disposiciones que contemplaban las necesidades específicas, de niñas, niños y adolescentes, durante el proceso judicial y administrativo para el acceso a la información sobre su origen.</li> </ul>
<b>SUGERENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Adoptar en la legislación todas las medidas posibles de prevención, protección y combate de la trata de niñas y niños con fines de adopción.</li> <li>· Garantizar todos los derechos de hijo/a en el lugar de crianza. En este sentido, el Comité Internacional de los Derechos del Niño recomendó a Uruguay la eliminación del modelo de adopción simple (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).</li> <li>· Propender a la eliminación del secreto y preservación de la historia de origen del niño o niña adoptado.</li> <li>· Fortalecer los mecanismos que eviten la separaciones de los niños y niñas de su familia de origen, nuclear o ampliada.</li> </ul>

- Agilizar los procesos judiciales para la adopción de medidas de protección de niñas y niños privados del cuidado familiar, en especial respecto de los más pequeños y teniendo en cuenta el imperativo de la no institucionalización en las primeras etapas de la vida.

### c. Proyectos de ley

Se han presentado variados proyectos en esta área, pendientes de aprobación.

Dos de ellos tienen como objetivo la simplificación de los trámites de divorcio, lo que resulta recomendable para descongestionar los juzgados a favor de una mejor atención de las situaciones de violencia intrafamiliar que requieren una atención judicial más personalizada.

Asimismo, resultan de destacar dos proyectos en relación a los derechos de niñas, niños y adolescentes:

- la restricción del matrimonio a edades tempranas.
- la modificación del régimen de asignación del apellido a los hijos.

A continuación se presentan los proyectos presentados con mayor detalle:

TEMA	<b>Plazo de «fidelidad» posterior a la separación de hecho de los cónyuges</b>
PROYECTO DE LEY	<b>CRR 685/2005.</b>
OBJETIVO	Establecer un plazo luego de la separación de los cónyuges durante el cual persiste el deber de fidelidad dispuesto por la normativa legal para los cónyuges.
CONTENIDOS	Establece en sesenta días el deber de fidelidad entre cónyuges separados de hecho en forma ininterrumpida y voluntaria.
FORTALEZAS	Evita históricas discusiones en cuanto a si el deber de fidelidad (sexual) persiste hasta la disolución del vínculo matrimonial o cesa con la separación.
DEBILIDADES	Exigir un plazo de «fidelidad sexual» consiste en una limitación de la libertad sexual de las personas y una intromisión en la vida privada.
SUGERENCIAS	· Debería otorgarse al concepto de fidelidad un sentido más integral que el dado por la doctrina dominante como equivalente a la ausencia de relaciones sexuales con terceros. La fidelidad (que no se encuentra definida por el Código Civil) no debería identificarse con comportamientos sexuales, propias del modelo patriarcal (relacionadas con posibles sanciones civiles por «adulterios») sino con el deber de cuidado, respeto y apoyo mutuo.

- Debe tenerse especialmente en cuenta que la ley de unión concubinaria, aprobada con posterioridad a este proyecto, superó algunas de las debilidades de este proyecto, disponiendo que el deber de fidelidad cesa si los cónyuges no viven de consuno.

<b>TEMA</b>	<b>Divorcio por sola voluntad de cualquiera de ambos cónyuges</b>
<b>LEY</b>	<b>CRR 1827/2007.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Incluye como causal de divorcio la sola voluntad del varón (causal que en el Código Civil vigente sólo beneficia a la mujer).
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Extiende al varón la causal de divorcio por sola voluntad.</li> <li>· Acorta los plazos procesales. En el proceso vigente se fijan tres audiencias, entre la primera y la segunda debe existir un intervalo de seis meses y entre la segunda y la tercera un plazo de un año. La reforma prevé dos audiencias, la primera en un plazo de sesenta días y la segunda en un plazo de treinta días.</li> <li>· Elimina la restricción de esta causal a los matrimonios de menos de dos años de duración.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Supera la inequidad emergente de que el varón no pueda solicitar la disolución del matrimonio en iguales condiciones que la mujer.</li> <li>· Facilita la tramitación.</li> <li>· No requiere aportar prueba de aspectos relativos a la vida privada (como por ejemplo, las riñas y disputas) para obtener la disolución del vínculo.</li> </ul>
<b>SUGERENCIA</b>	Incluir el contenido de este proyecto en el del 1828/07 que modifica todas las causales de divorcio.

<b>TEMA</b>	<b>Causales de divorcio y de separación de cuerpos</b>
<b>LEY</b>	<b>CRR 1828/07.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Modificar los plazos de varias las causales de divorcio.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La causal de divorcio por mutuo consentimiento requiere dos audiencias con un intervalo de 45 días.</li> <li>· La causal de divorcio por sola voluntad de la mujer se amplía a sola voluntad de cualquiera de los dos cónyuges y requiere tres audiencias</li> </ul>

	<p>con un intervalo entre sí de 45 días (en la norma vigente los intervalos son de 3 meses).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· La causal de divorcio por separación de hecho de más de tres años se reduce a una separación de un año.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Abarca todas las causales de divorcio en las que el tiempo está predeterminado por la norma, disminuyendo notoriamente los plazos.</li> <li>· Extiende al varón la causal de divorcio por voluntad unilateral.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<p>A diferencia del proyecto presentado en forma casi simultánea CRR 1827/2007.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Mantiene la restricción del divorcio por sola voluntad de uno de los cónyuges a los matrimonios de menos de dos años.</li> <li>· Mantiene el régimen de tres audiencias.</li> </ul>
<b>SUGERENCIAS</b>	<p>Incluir en este proyecto las propuestas del Proyecto 1827/2007 respecto del divorcio por sola voluntad de ambos cónyuges.</p>

<b>TEMA</b>	<b>Capitulaciones matrimoniales</b>
<b>LEY</b>	<b>CRR 1390/2006.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Flexibilizar el régimen de capitulaciones matrimoniales.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Las capitulaciones matrimoniales (acuerdos que se realizan al celebrarse el matrimonio, alternativos al régimen ganancial de bienes) son hasta la fecha inmodificables, aún cuando manifestaran su voluntad en ese sentido ambas partes.</li> <li>· Mediante este proyecto se propone habilitar este tipo de modificaciones.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Habilita adecuar el régimen de bienes de acuerdo a las circunstancias sobrevivientes entre los cónyuges.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	<p>La violencia patrimonial es una forma de violencia doméstica que afecta a gran parte de las familias uruguayas. La posibilidad de modificar las capitulaciones matrimoniales puede ser utilizada para ejercer esta violencia.</p>
<b>SUGERENCIA</b>	<p>La flexibilización de las capitulaciones matrimoniales podría acotarse al derecho de ambos cónyuges de optar, en cualquier momento por el régimen ganancial de bienes y no otra forma de acuerdos que pueden generar inequidades.</p>



TEMA	<b>Apellidos del hijo</b>
LEY	<b>CRR 1578/2007.</b>
OBJETIVO	Flexibiliza el orden de los apellidos materno y paterno para la determinación del nombre de los hijos.
CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Permite a los padres casados entre sí o que sin estar casados inscriben a su hijo en forma conjunta, decidir el orden del apellido paterno y materno.</li> <li>· En caso de desacuerdo la decisión la toma el Juez Letrado.</li> <li>· El mismo orden regirá posteriormente para los hermanos habidos de los mismos progenitores.</li> </ul>
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Promueve la equidad en la pareja a la hora de seleccionar el apellido de los hijos.</li> <li>· Privilegia el acuerdo entre las partes.</li> </ul>
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La judicialización del procedimiento de elección del apellido en todo caso de desacuerdo no está acompañada de criterios objetivos para la toma de decisión por parte del magistrado, lo que deja un amplio campo de discrecionalidad que no resulta recomendable en una temática tan debatida y atravesada por prejuicios históricos en relación al lugar de la mujer y la reproducción.</li> <li>· No contempla las situaciones en que es sólo uno de los progenitores quien se presenta a inscribir el hijo.</li> </ul>
SUGERENCIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Para evitar la judicialización de la decisión, se propone que en caso de inexistencia de acuerdo entre los progenitores, se aplique un criterio legal determinado, que en todo caso privilegie el apellido del progenitor conocido frente a apellidos extraños a la familia (los denominados «apellidos de uso común»).</li> <li>· Mejorar todo el artículo 27 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Se trata de un artículo que aporta soluciones contradictorias para la determinación del nombre.</li> </ul>

TEMA	<b>Curatela voluntaria</b>
LEY	<b>CRR 2029/2007.</b>
OBJETIVO	Generar mecanismos que permitan a la persona la autodeterminación de las formas de cuidado de sí misma en caso de incapacidad superveniente.

<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Procedimiento de designación anticipada de una persona que se encargue del cuidado en caso de incapacidad sobreviniente del otorgante.</li> <li>· Procedimiento de designación anticipado de tutor a favor de los hijos mayores de edad declarados incapaces.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Aporta herramientas jurídicas para el autocuidado.</li> <li>· Evita que la toma de decisiones quede en manos de terceros que no conocen el contexto en el que vive la persona incapacitada.</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	El mecanismo de la escritura pública restringe su utilización a las personas que acceden a este tipo de servicio.
<b>SUGERENCIAS</b>	Propender a la generación de normas integrales de Derechos de las Personas con Discapacidad y de las Personas Adultas Mayores.

<b>TEMA</b>	<b>Edad mínima para contraer matrimonio</b>
<b>LEY</b>	<b>CSS 1578/2009.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Proteger a las y los adolescente de posibles situaciones de sometimiento y explotación a través el matrimonio prematuro.
<b>CONTENIDOS</b>	Eleva la edad mínima para contraer matrimonio a los 16 años de edad.
<b>FORTALEZAS</b>	Supera una vieja observación de las Naciones Unidas a Uruguay por la baja edad para el matrimonio vigente y la diferenciación en esta edad entre varones y mujeres (la edad núbil se establece en los 14 y 12 respectivamente).
<b>DEBILIDADES</b>	La recomendación del Comité Internacional de Derechos del Niño es elevar esta edad a los 18 años <sup>22</sup> , pero Uruguay no cuenta con mecanismos intermedios que permitan considerar las distintas situaciones que pueden habilitarse entre los 16 o 18 años en el proceso de autonomía progresiva.
<b>RECOMENDACIONES</b>	· El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra a la Mujer exhortó a Uruguay a que elimine las disposiciones jurídicas discriminatorias sobre cuestiones relacionadas con la familia y el matrimonio con

22. Observación General No. 4: «...Comité recomienda firmemente que los Estados Partes examinen y, cuando sea necesario, reformen sus leyes y prácticas para aumentar la edad mínima para el matrimonio, con o sin acuerdo de los padres, a los 18 años tanto para las chicas como para los chicos». El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha hecho una recomendación similar (Observación general N° 21 de 1994).

el fin de ajustar su legislación a la Convención. Enparticular, el Estado parte debería elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años de edad tanto para hombres como para mujeres (Noviembre 2008 CEDAW/C/URY/CO/7).

### Conclusiones

- Las leyes aprobadas y –principalmente– la cantidad de proyectos presentados para la modificación de normativa civil o procesal civil en materia de familia dan cuenta de la imperiosa necesidad de actualizar estas legislaciones conforme a las diversas formas de convivencia familiar, teniendo en cuenta:
  - la diversidad de familias.
  - la diversidad de opciones e identidades sexuales.
  - los cambios en la integración familiar que se suceden durante el ciclo vital.
  - el aumento de la esperanza de vida y la necesidad de prever mecanismos de cuidado de las personas adultas mayores que no obstaculicen su participación en la toma de decisiones personales y comunitarias.
  - la necesidad de prever alternativas de cuidado a la infancia y la adolescencia sin recurrir a mecanismos de institucionalización de largo plazo, cuyo fracaso ha quedado demostrado en el mundo entero.
- Las normas del Código de la Niñez y Adolescencia sobre la forma de asignación del apellido a las niñas y niños mejoran la respuesta respecto al régimen anterior, pero mantienen todavía elementos discriminatorios, priorizándose en algunos casos un apellido extraño a la niña/o antes que la asignación del apellido materno como primer apellido.
- La ley de unión concubinaria es el primer paso en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales o transexuales y en el reconocimiento del deber del Estado de proteger los derechos de las personas cualquiera sea la forma de integración familiar. Es necesario continuar este proceso para la abolir plenamente todas las formas de discriminación en este sentido.
- En relación al acogimiento familiar, la disposición que prevé la asignación de recursos para este modelo de atención a familias en crisis, da cuenta de un cambio de perspectiva en relación a las familias de los niños, niñas y adolescentes que requieren del apoyo social para asegurar las tareas de cuidado a los más jóvenes. Se trata de una disposición muy puntual que refiere a un modelo de convivencia que tiene pendiente la aprobación de una ley integral en la temática.
- Las normas sobre adopción, que modifican el Código de la Niñez y Adolescencia, fortalecen el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes, la prevención de las adopciones irregulares, la superación de históricas discriminaciones en función del estado civil de los adoptantes (eliminando la adopción simple) y mejorando el acceso a la información sobre el origen. Resta continuar mejorando el sistema creado, para

evitar que los aspectos procesales obstaculicen el efectivo ejercicio de derechos por parte de niñas, niños y adolescentes.

### Recomendaciones

- Revisar integralmente las normas relativas a las personas del Código Civil, incorporando en ella normas para la protección de los derechos de las personas, cualquiera que sea el modelo familiar en el que se encuentren integrados; normas que consideren la autonomía progresiva de los niños, niñas y adolescentes, superando el sistema dicotómico incapacidad-capacidad emergente de la patria potestad.
- Completar el proceso de reconocimiento de los derechos familiares a las personas de orientaciones o identidades sexuales no hegemónicas, anulando la prohibición del matrimonio de estas parejas.
- Incorporar al Código de la Niñez y la Adolescencia normas que regulen el acogimiento familiar y otras formas de cuidado de niñas, niños y adolescentes. En tal sentido, deben tenerse en cuenta las recomendaciones del Comité Internacional de los Derechos del Niño en el sentido de fortalecer los apoyos a las familias nucleares y ampliadas para evitar la separaciones de los niñas/os y adolescentes de sus familias de origen (CRC/C/URY/CO/2 – Junio 2007).
- La consideración y respeto a las niñas y los niños pequeños como sujeto de derechos implica:
  - Garantizar el derecho a ser inscriptos con un nombre y apellido que los identifique con la familia a la que pertenecen y que ello no resulte obstaculizado por las formas de organización familiar a las que se integran o las condiciones jurídicas de la familia en que nacieron.
  - Continuar mejorando la legislación relativa a la adopción, conciliando los tiempos de la infancia y la adolescencia con las garantías procesales. En tal sentido, es necesario asegurar que el cumplimiento de las garantías procesales, que tienen como fin último la protección de los derechos humanos, no obstaculicen el goce del derecho fundamental de la infancia y la adolescencia a la convivencia familiar y la no institucionalización.
- Elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años de edad, generando, paralelamente, disposiciones que habiliten a los adolescentes al ejercicio progresivo de su autonomía. La elevación de la edad mínima para el matrimonio ha sido recomendado tanto por el Comité Internacional de los Derechos del Niño como por el Comité Internacional para la Eliminación de la de Discriminación de la Mujer. (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007 y CEDAW/C/URY/CO/7 Noviembre 2008).
- Fortalecer la autonomía y la participación de las personas adultas mayores, previendo, entre otros mecanismos, las decisiones anticipadas de las personas para el caso de sobrevenir incapacidades.



**TEMA 7****EQUIDAD LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La CEDAW marca las líneas principales para la equidad de género en el ámbito laboral y de la seguridad social en el artículo 11:

- a.** El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;
- b.** El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;
- c.** El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;
- d.** El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;
- e.** El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;
- f.** El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

Establece también que, a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

- a.** Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;
- b.** Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;
- c.** Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;
- d.** Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

Pese a que la mujer se ha integrado casi masivamente al mercado laboral con similares o superiores condiciones educativas, las brechas salariales entre varones y mujeres y el acceso a cargos gerenciales o de responsabilidad política, dan cuenta de gravísimas discriminaciones de la mujer en el ámbito del trabajo remunerado. Paralelamente, la mujer continúa teniendo la carga principal de la tarea de cuidado no remunerado de las personas dependientes, incidiendo esto directamente en sus posibilidades de desarrollo personal y profesional.

En la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que es el principal mecanismo a nivel internacional para la promoción y protección de los derechos de todas y todos los trabajadores, se afirma que «las ideas acerca de las causas de la discriminación sexual en el trabajo, en particular contra las mujeres y de las medidas y estrategias más eficaces para terminar con ella, han ido cambiando en el transcurso de los años, de conformidad con las diversas orientaciones que se fueron perfilando en el derecho internacional y nacional sobre el rol de la mujer y las relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad y en el mundo del trabajo. Durante la primera mitad del siglo XX el objetivo principal de la acción normativa de la OIT en este ámbito fue proteger a la mujer trabajadora, por considerarla como una categoría especial y vulnerable, más susceptible de ser explotada que el hombre, por el hecho de estar desprovista de derechos civiles y políticos y de la posibilidad de concluir contratos. Dicha protección se expresaba por medio de prohibiciones o restricciones en relación, por ejemplo, con el tipo de ocupaciones a las que podían tener acceso o las horas del día en las que podían trabajar. La tutela de la probidad moral de las mujeres y la protección de la mujer trabajadora de posibles agresiones en el trayecto desde el hogar al lugar de trabajo y viceversa constituían otra preocupación central de estas restricciones. El objetivo de las normas protectoras era cautelar la función primaria de la mujer que era la de madre y ama de casa. Con el tiempo, la figura de la mujer como una trabajadora «secundaria» fue desapareciendo de los textos normativos de la OIT para ceder el paso a la imagen de una mujer que participa en el mercado del trabajo en igualdad de condiciones con el hombre. Este cambio de énfasis quedó manifiesto con la inclusión del tema de las responsabilidades familiares en la agenda de la OIT y con los cambios de perspectiva que acompañaron el debate sobre la materia».<sup>23</sup>

Cabe destacar el Convenio de OIT N° 156 de 1981, que busca equilibrar el papel de los varones en la vida familiar y el cuidado de los hijos, extendiendo a los varones los mismos derechos en el ámbito laboral para atender las responsabilidades familiares. Asimismo es importante tener en cuenta los Convenios 100 y 111 sobre igual remuneración y no discriminación respectivamente.

En la reciente Conferencia Internacional del Trabajo N° 98, en el año 2009, se destacan las acciones de equidad de género como base para el logro del trabajo decente, desde las oportunidades de empleo, la remuneración, las responsabilidades familiares y la participación activa de las mujeres en el ámbito sindical, empresarial y gubernamental.

23. **Abramo, Laís.** *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* OIT 2006.



### **a. Panorama previo al inicio de esta legislatura**

Uruguay aprobó la ley de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o rama de la actividad laboral por Ley 16.045 del 17/5/89. Dentro del deber de igualdad de trato y oportunidades se incluyen, en forma no taxativa:

- a. Llamados para provisión de cargos.
- b. Criterios de selección.
- c. Reclutamiento y contratación.
- d. Criterios de evaluación de rendimiento.
- e. Derecho a la promoción y ascenso.
- f. Estabilidad laboral.
- g. Beneficios sociales.
- h. Suspensión y despido, particularmente en los casos de cambios de estado civil, embarazo o lactancia.
- i. Posibilidades de formación o reconversión profesionales y técnicas.
- j. Capacitación y actualización.
- k. Criterio de remuneración.

Bajo este marco general igualmente se perpetuaron discriminaciones como la invisibilización de las necesidades diferenciadas de varones y mujeres, la sobrecarga de las tareas de cuidado de personas dependientes en la mujer, la diferenciación de los escalafones en el Ministerio del Interior, el no acceso de las mujeres a determinados trabajos y la regulación discriminatoria de tareas típicamente femeninas como el trabajo doméstico.

En el año 2000, la ley 17.242 se dio el primer paso para la atención de necesidades específicas, confiriéndole a la mujer un día de licencia anual para realizar los exámenes genito-mamarios. En el 2002, la ley 17.474 determina que en caso de embarazo múltiple la asignación familiar se triplica desde la gestación y hasta los cinco años de edad y duplica hasta los 12.

Posteriormente, la ley 17.827 de 2004 prevé la licencia por maternidad para las legisladoras.

### **b. Legislación aprobada durante el periodo 2005- noviembre 2009**

La legislación sobre equidad laboral y de la seguridad social es la que más dinamismo cobró durante este periodo legislativo.

Se caracteriza porque cada norma tiende a regular temas puntuales, lo que genera una multiplicidad de disposiciones que es necesario luego ordenar e incluso armonizar.

En general, han tendido a habilitar licencias y subsidios para fortalecer la vida familiar y las tareas del cuidado familiar.

En términos de equidad de género se destaca la ley sobre Trabajo Doméstico, que equipara los derechos de las y los trabajadores domésticos al régimen general de trabajo. Hasta su aprobación, las y los trabajadores domésticos (en su gran mayoría mujeres provenientes de sectores económicamente excluidos) no tenían derecho al despido hasta que se configurara un año desde el inicio de la actividad laboral, ni se encontraba regulado el derecho al descanso en aquellos casos en que la trabajadora habita en el mismo lugar de trabajo. De todas formas, sería muy deseable erradicar este modelo de contratación con residencia en el lugar de trabajo, que es un factor de extrema vulnerabilidad para los abusos y la explotación.

En setiembre de 2009 se aprueba (Ley 18.609) un viejo Convenio de OIT, el N° 102 sobre normas mínimas de Seguridad Social, lo que permite continuar avanzando en la materia teniendo en cuenta las normas internacionales.

A continuación se presentan los contenidos de estas normas en forma individualizada:

TEMA	<b>Eliminación escalafón femenino del Ministerio del Interior</b>
LEY	Art. 85 de la <b>Ley 17.930</b> de marzo de 2005, <b>Ley de Presupuesto</b> .
OBJETIVO	Introducir modificaciones en la carrera funcional para promover la equidad de género en el sistema de escalafones del Ministerio del Interior.
CONTENIDOS	Suprime el escalafón femenino, integrando a las mujeres a la carrera policial.
FORTALEZAS	Supera el modelo discriminatorio en función del sexo del funcionaria.
DEBILIDADES	Esta disposición debe complementarse con la inclusión de normas para la equidad de género en el escalafón común para varones y mujeres, de forma de evitar nuevas situaciones de discriminación.
SUGERENCIAS	Revisar toda la carrera funcional en el Ministerio del Interior y en el Ministerio de Defensa, a fin de eliminar todas las formas de discriminación implícita o explícita entre varones y mujeres.

TEMA	<b>Trabajo doméstico</b>
LEY	<b>N° 18.065</b> del 15 de noviembre de 2006.
OBJETIVO	Equiparar la normativa sobre trabajo domestico a la normativa laboral general.

<p><b>CONTENIDOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Define el trabajo doméstico como aquel que «presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a éste, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa».</li> </ul> <p><b>Prevé:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Horarios de trabajo: ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales.</li> <li>· Descansos intermedios: media hora paga para quienes trabajan con retiro, dos horas en caso contrario.</li> <li>· Descanso semanal de 36 horas, incluyendo el domingo.</li> <li>· Descanso nocturno: quienes trabajan sin retiro tienen derecho a un descanso ininterrumpido de 9 horas, alimentación y habitación higiénica y privada.</li> <li>· Cobertura de enfermedad común. Habilita a las trabajadoras domésticas optar por el sistema de Salud Pública (ASSE) o por el mutual.</li> <li>· Derecho al seguro de desempleo y todos los beneficios de seguridad social.</li> <li>· Derecho al cobro de la indemnización por despido a partir de los 90 días de actividad (antes limitado a las trabajadoras que tenían un mínimo de 1 año de antigüedad).</li> <li>· Derecho al cobro de la indemnización especial por despido en estado de gravidez.</li> <li>· Incorporación al régimen general de fijación de salarios y categorías, estableciéndose los Consejos de Salario de trabajadores y trabajadoras domésticas y estableciendo el salario mínimo.</li> </ul>
<p><b>FORTALEZAS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Es una norma altamente significativa ya que el trabajo doméstico es casi totalmente femenino y resulta ser el ámbito más tardío en alcanzar los derechos laborales básicos, tan prontamente reconocidos en Uruguay.</li> <li>· Además de superar esta inequidad histórica, establece explícitamente todos los derechos de las y los trabajadoras domésticas en tanto trabajadoras.</li> </ul>
<p><b>DEBILIDADES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Resultan notorias las dificultades para hacer efectivo el funcionamiento de los Consejos de Salarios debido a que el trabajo se realiza en forma aislada por lo que es difícil la organización tanto de trabajadoras como de patrones/as.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Si bien la edad mínima para el trabajo doméstico es de 18 años, se habilita el trabajo doméstico desde los 15 años con autorización de INAU, siendo que se trata de una forma de trabajo que deja en condición de mucha vulnerabilidad a las y los adolescentes y expuestas a situaciones de explotación y abuso.</li> </ul>
<b>SUGERENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Eliminar la expresión «consagrarles su cuidado» del artículo 1, que puede dar lugar a reminiscencias de condiciones de servilismo y no aporta nada para la definición del trabajo doméstico.</li> <li>· Eliminar el plazo de 90 días sin derecho a generar indemnización por despido, de forma de equiparlos definitivamente a todos los demás trabajadores. Para la determinación del derecho al despido se deberían aplicar las reglas generales, según sean jornaleras o mensuales, contratadas con plazo o no.</li> <li>· Excluir totalmente la posibilidad del trabajo doméstico en adolescentes.</li> </ul>

<b>TEMA</b>	<b>Licencias para el cuidado de personas dependientes</b>
<b>LEYES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Nº 17.930. Ley de Presupuesto</b> de marzo de 2005. <ul style="list-style-type: none"> <li>· Art. 24. Equipara la licencia de funcionarios públicos por fallecimiento de hijos adoptivos y padres adoptivos a las de todos los hijos y padres.</li> <li>· Art. 26. Licencia por paternidad de los funcionarios públicos asciende de 3 días a 10 días hábiles.</li> <li>· Art. 27. Modifica la ley 35 de la Ley Nº 17.292, de 25 de enero de 2001, disponiendo que en caso de licencia por paternidad adoptiva de funcionarios públicos y trabajadores privados, si las dos personas son funcionarios públicos, el varón tiene derecho a diez días y la mujer a seis semanas.</li> </ul> </li> <li>· <b>Nº 18.345</b> del 11/9/2008 modificada por Ley 18.458 del 30/12/08. Régimen de licencias para los trabajadores/as de la actividad privada. <ul style="list-style-type: none"> <li>· Otorga a los trabajadores de la actividad privada, entre otras licencias, licencias por matrimonio (3 días), por nacimiento de los hijos (3 días) y por duelo (3 días).</li> </ul> </li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Tiende a la equidad entre hijos adoptivos y naturales.</li> <li>· Otorga licencias a trabajadores de la actividad privada por motivos familiares.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Fortalece el lugar de los varones en las tareas de cuidado (licencias por paternidad, por adopción, etc.).</li> </ul>
<b>DEBILIDADES</b>	La dispersión normativa dificulta el conocimiento de los derechos por sus titulares y facilita las interpretaciones contradictorias.
<b>SUGERENCIAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Sistematizar en una ley o texto ordenado el régimen de licencias de los trabajadores privados.</li> <li>· Igualar en los trabajadores privados la licencia por paternidad común (3 días) a la licencia por paternidad adoptiva (10 días).</li> </ul>

TEMA	<b>Prestaciones de Seguridad Social</b>
<b>LEY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Art. 51 de la <b>Ley 18.046, Ley de Rendición de Cuentas</b>. Otorga prima por nacimiento a funcionarios públicos que legitimen adoptivamente o adopten.</li> <li>· <b>Ley 18.095. Prima por edad</b> del 27 de diciembre de 2006. Destinada las personas jubiladas que tengan setenta o más años de edad de escasos recursos.</li> <li>· <b>Ley 18131. Fondo Nacional de Salud y Ley 18211. Sistema Nacional Integrado de Salud</b>, (de mayo y noviembre de 2007 respectivamente). Genera un sistema integrado de aportes y prestaciones para el sostenimiento de los servicios de salud. Tienen como objetivo la atención integral a toda la población incluyendo a las personas dependientes (hijos y personas con discapacidad) a través del aporte de todos los sectores (estatal, empresarial y, trabajadores).</li> <li>· <b>Ley 18.222 del 12/12/07</b>. Habilita al Banco de Previsión Social realizar las retención para el pago de los hogares de ancianos.</li> <li>· <b>Ley 18227. Asignaciones Familiares de 12/12/07</b>. Otorga la asignación familiar a los niños, niñas y adolescentes de hogares con vulnerabilidad socioeconómica y a los niños, niñas o adolescentes en servicios de tiempo completo de INAU o en convenio con INAU. <i>Condiciones para su cobro:</i> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hasta los catorce años exige inserción en primaria.</li> <li>2. A partir de esa edad, exige inserción en secundaria o en educación no formal autorizada.</li> </ol> </li> </ul>

Requiere tramitación de tenencia judicial. En caso de ser dos personas de distinto sexo se da preferencia a la mujer.

- **Ley 18.241** de 19/12/07. Otorga un subsidio para personas carenciadas de más de 65 años.

Dirigido a personas de entre 65 y 70 años que, careciendo de recursos para subvenir a sus necesidades vitales, integren hogares que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida.

Una vez cumplidos los 70 años acceden a la prestación no contributiva a la vejez e invalidez.

- **Ley 18.340** de 12/8/08. **Viviendas para pasivos.**

Modifica el régimen de viviendas para jubilados previsto en la ley 17.292. A partir de esta ley el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tiene a su cargo la dirección de la política de vivienda y el Banco de Previsión Social es el propietario de las viviendas y el responsable de la lista de beneficiarios.

- **Ley 18.395** de 15/10/08. **Flexibilización Jubilatoria.**

-Art. 1: Jubilación por edad avanzada.

-Art. 14: Cómputo ficticio de Servicios a la Mujer por cargas de familia para el régimen Banco Previsión Social. A los efectos jubilatorios la mujer puede computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años.

- **Ley 18405** de 24/10/08. Retiros y pensiones policiales. Incluye los derechos de concubinos y concubinas conforme a lo dispuesto por la ley de Uniones Concubinarias.
- **Ley. 18.436.** Derecho al régimen de medio horario (equivalente al medio horario por lactancia) posterior a la licencia para la inserción adoptiva.
- **Ley 18.609.** Ratifica el Convenio de OIT N° 102 (de 1952) sobre Normas Mínimas en Seguridad Social.

### c. Proyectos de ley

Se destacan los siguientes proyectos de ley:

TEMA	<b>Cooperativas artesanales de mujeres rurales</b>
PROYECTO DE LEY	<b>CRR 117/2005.</b>

<b>OBJETIVO</b>	Exonerarlas de la carga de tributos y aportes al Banco de Previsión Social.
<b>CONTENIDOS</b>	Las declara incluidas en el art. 69 de la Constitución, como instituciones de enseñanza y culturales, resultando así exoneradas de toda forma de tributo.
<b>FORTALEZAS</b>	Transversaliza el enfoque de género con el residencial, promoviendo las cooperativas entre personas que están más alejadas territorialmente, para formar emprendimientos comunes.
<b>DEBILIDADES</b>	Al conferirles carácter cultural y educativo, desnaturaliza la calidad de emprendimiento laboral. Si bien es importante esta actividad a los efectos de la capacitación de estas trabajadoras, la regulación de sus derechos no debería escaparse del ámbito laboral.
<b>SUGERENCIA</b>	Exonerarlas de aportes tributarios y a la seguridad social sin que ello implique declararlas incluidas en el art. 69 de la Constitución de la República.

<b>TEMA</b>	<b>Trabajo jóvenes - Empleo Juvenil</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<b>CRR 3209/2009.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Adecuación de la ley 16.873 al nuevo sistema tributario.
<b>CONTENIDOS</b>	Mantiene el modelo de incentivos para la inserción laboral de jóvenes.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Es positiva su aprobación, dado que el modelo de la ley de empleo juvenil aportó importantes oportunidades a los jóvenes que buscaban empleo por primera vez.

<b>TEMA</b>	<b>Empleo de personas de entre 45 y 60 años de edad crea un registro</b>
<b>LEY</b>	<b>CRR 2035/2007.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Incentivar la contratación de personas desempleadas de este grupo de edad.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crea un registro de personas de entre 45 y 60 años de edad desempleadas.</li> <li>· Propone un régimen de beneficios en los aportes de seguridad social para las empresas que contraten personas de este registro.</li> </ul>

<b>FORTALEZAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Es una de las pocas propuestas legislativas que atiende a este grupo de edad.</li> <li>· Responde a un problema real y en aumento: la discriminación por la edad en el trabajo.</li> </ul>
-------------------	---

<b>TEMA</b>	<b>Licencias para el cuidado de personas dependientes</b>
<b>PROYECTO DE LEY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Licencia por embarazo múltiple. Carpeta N° 1455 de 2006.</li> <li>· Complementa la ley que aumenta el subsidio en caso de embarazos múltiples.</li> </ul>
<b>CONTENIDOS</b>	A través de este proyecto se propone aumentar el plazo de licencia por maternidad de 12 semanas a 150 días (30 parto) y en casos de embarazos múltiples o nacimiento de niños o niñas con discapacidad 350 días (60 parto).
<b>FORTALEZAS</b>	Responde a una necesidad específica de los hijos e hijas.
<b>DEBILIDADES</b>	El aumento de las licencias por maternidad puede dar lugar a mayores discriminaciones de la mujer a la hora de acceder a un empleo.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Promover la participación de los varones en el cuidado de los hijos permitiendo distribuir esta licencia entre ambos progenitores.

<b>TEMA</b>	<b>Seguridad Social</b>
<b>PROYECTOS DE LEY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Beneficios de salud para las personas jubiladas. CR 2596/08- propone integrar al seguro nacional de salud a quienes se jubilen habiendo contado hasta esa fecha con coberturas distintas del seguro nacional.</li> <li>· Jubilación amas de casa CRR 2656/08. Posibilidad de jubilarse a las personas que realizan tareas no remuneradas en el hogar. El aporte jubilatorio lo hacen familiares, sea varón o mujer. Según este proyecto el aporte correspondería a la tercera parte de los aportes jubilatorios de quien se responsabiliza por el aporte.</li> <li>· Asignaciones Familiares para familias rurales. CRR N° 1576/07. Se aumenta el monto del beneficio de asignaciones familiares para aquellos beneficiarios residentes en localidades apartadas a más de veinte kilómetros de ciudades y localidades urbanas.</li> </ul>





### Conclusiones

- Tanto las leyes aprobadas como los proyectos en trámite en materia laboral y de la seguridad social se caracterizan por su dispersión.
- En los nuevos regímenes de licencia se vislumbra, aunque aún tímidamente, la tendencia a garantizar el derecho de los varones a licencias especiales para el cumplimiento de las responsabilidades familiares (por ejemplo, licencias por paternidad o adopción).
- La aprobación del nuevo régimen tributario impone revisar normas que beneficiaban determinados grupos de población y que estaban directamente vinculadas con el viejo sistema en la materia. En tal sentido, resulta de relevancia la ley de empleo juvenil.
- El trabajo no remunerado en el hogar es un tema pendiente en la legislación uruguaya. El cómputo ficto de un año de antigüedad a la mujer por hijo es un buen punto de partida para reconocer las tareas no remuneradas de la mujer.
- El desempleo de personas mayores a 40 años, que afecta principalmente a las mujeres debido a que en general se distancian del trabajo durante los primeros años de vida de sus hijos, exige del Estado la adopción de acciones afirmativas.
- La ley de trabajo doméstico constituye un modelo a seguir para el fortalecimiento de la equidad de género en el ámbito laboral, en el sentido que aborda las condiciones de trabajo de la mujer en áreas determinadas.
- En el ámbito de la seguridad social se han logrado importantes avances hacia la equidad de género y generacional.

### Se destacan:

- El nuevo sistema de asignaciones familiares, que prioriza los hogares con menores recursos y las mujeres jefas de hogar.
- El derecho de la mujer al cómputo de un año de antigüedad a los efectos jubilatorios por hijo habido o adoptado.
- Los derechos de seguridad social de las y los concubinos.
- La cobertura de salud para los niños/as y adolescentes así como para las personas con discapacidad a través del Fondo Nacional de Salud y el Sistema Nacional Integrado de Salud.

## Recomendaciones

- Ordenar la normativa relativa a los derechos laborales y de seguridad social, de forma de facilitar su conocimiento y el análisis de los vacíos y contradicciones.
- Equiparar los derechos de varones y mujeres en la normativa laboral y de seguridad social que otorga licencias y subsidios para realizar las tareas de cuidado de las personas dependientes.
- Garantizar los derechos de seguridad social a todas las trabajadoras del hogar.
- Revisar la estructura de cargos en el ámbito estatal de forma de eliminar todas las discriminaciones por sexo en general así como en actividades determinadas.



## TEMA 8

### ACCESO A LA JUSTICIA

El acceso a la justicia es un derecho humano, es decir, es un derecho inherente a nuestra condición de seres humanos y por tanto debe ser respetado en todo Estado de Derecho.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (de 10/12/48), en su artículo 8 proclama:

«Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley».

Muchas veces se ha interpretado esta norma reduciéndola al deber del Estado de garantizar a todos los ciudadanos y ciudadanas la presentación de peticiones, demandas y recursos. Pero su alcance es mucho mayor: significa, que toda persona, sin ningún tipo de discriminación, acceda a ser oído y presentar peticiones o recursos ante los organismos encargados de impartir justicia, que participe en el proceso para la toma de decisiones en condiciones de equidad, con el asesoramiento especializado correspondiente y que la respuesta que obtenga sea de calidad, especializada y en tiempo.

El derecho al acceso a la justicia ha sido reconocido en la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer, la Convención Internacional de Derechos del Niño, la Convención contra la Discriminación de las Personas con Discapacidad, entre otras.

Como nos enseña Jiménez<sup>24</sup>, cumplir el deber de garantizar el acceso a la justicia implica:

- a) Garantizar el debido proceso, para lo cual el Estado debe tomar en cuenta las desigualdades que hay debidas al género, la etnia, la edad, la discapacidad y la condición económica, etcétera.
- b) Establecer garantías judiciales que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas, a fin de permitirles, entre otras cosas:
  - Ser parte del proceso judicial en condiciones de igualdad.
  - No ser revictimizadas en el proceso judicial.
  - Ser aceptadas y protegidas como testigos.
  - Participar y comprender el proceso.

24. Jiménez, Rodrigo y Sánchez, Héctor. «El enfoque de género en las reformas de la legislación penal y procesal penal», UNIFEM, Montevideo, 2009.

- Gozar de servicios de administración justos en equidad e igualdad.
- Gozar de información judicial que oriente las personas usuarias y le facilite la toma de decisiones.

«Un informe reciente de la Relatoría sobre los derechos de las Mujeres de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) revela que, con frecuencia, las mujeres víctimas de violencia no obtienen un acceso expedito y efectivo a recursos, garantías y protección judicial. Luego de denunciar los hechos, padecen habitualmente un trato discriminatorio de las autoridades judiciales y los casos denunciados terminan en su mayoría sin sanciones, en un clima habitual de impunidad. También se ha constatado, en muchos países, la falta de efectividad de los mecanismos de protección preventivos, que deberían actuar con urgencia ante las primeras señales que anticipan comportamientos violentos en el ámbito familiar o social. En muchos casos las mujeres sufren agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección cautelar del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no fueron implementadas de manera adecuada, ni supervisadas.

La Relatoría considera que existe una gran brecha entre la incidencia y gravedad del problema de la violencia contra la mujer y la calidad de la respuesta política y judicial ofrecida en los países. Si bien reconoce los esfuerzos de los Estados por adoptar un marco jurídico y político que aborde la violencia de género, lo que implica una gama de recursos e instancias judiciales de protección».<sup>25</sup>

### **a. Panorama general previo al inicio de esta legislatura**

El acceso a la justicia ha sido un tema de difícil resolución en nuestro país. Luego de muchos debates Uruguay aprobó un Código de Proceso Penal que nunca logró ponerse en funcionamiento. De esta reforma pende el logro de las bases de la equidad en el sistema de justicia penal.

La ley de violencia doméstica 17.514 del año 2002, en el ámbito procesal civil, introdujo disposiciones que tienen en cuenta la inequidad de género y generacional que atraviesa todas las situaciones que regula, pero ha dado muestras de la necesidad de mejorar la coordinación entre las acciones de protección y prevención de las víctimas y las acciones penales de persecución del delito.

### **b. Normas aprobadas durante el período 2005-noviembre 2009**

En este subcapítulo y en el siguiente reiteraremos algunas normas analizadas en los capítulos anteriores dado que tienen incidencia directa en el acceso a la justicia.

25. **Montaño, Sonia, Almeras, Diane** y colaborad. *iNi una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL. Octubre 2007.

Sin lugar a dudas, la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos es un cambio sustantivo para el acceso a la justicia, cuya efectividad deberá ser evaluada una vez puesta en funcionamiento.

La creación de juzgados especializados en el ámbito del crimen penal es otro paso importante para la efectiva persecución de los delitos, especialización que deberá ir en aumento para garantizar la calidad de la justicia penal.

Las normas aprobadas se detallan a continuación:

<b>TEMA</b>	<b>Institucion Nacional de Derechos Humanos*</b>
<b>LEY QUE LO CREA</b>	<b>Ley 18.446</b> de diciembre de 2008.
<b>UBICACIÓN EN LA ESTRUCTURA ESTATAL</b>	Institución del Poder Legislativo, autónoma y no sometida a jerarquía.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Proponer la suscripción y aprobación de los tratados internacionales de derechos humanos así como la denuncia de los que son violatorios de los mismos.</li> <li>· Promover la armonización de la legislación interna y de las prácticas institucionales con los tratados de derechos humanos.</li> <li>· Dar opinión, recomendaciones y colaborar en la realización de los informes ante los organismos internacionales de derechos humanos.</li> <li>· Realizar informes sobre situaciones especiales, nacionales, departamentales.</li> <li>· Recomendar y proponer la adopción, supresión o modificación de prácticas institucionales, prácticas o medidas administrativas y criterios utilizados para el dictado de actos administrativos o resoluciones, que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos.</li> <li>· Conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos, a petición de parte o de oficio, de acuerdo al procedimiento que se establece en la presente ley.</li> </ul>

\*Ver análisis realizado bajo el Tema 1: Mecanismos. Pag. 38.

<b>TEMA</b>	<b>Fiscalías especializadas para atención de la violencia doméstica</b>
<b>LEYES</b>	Art. 82 Nº 18.046 del 17/10/2006, <b>Ley de Rendición de Cuentas</b> .
<b>CONTENIDOS</b>	Se crean las fiscalías especializadas en violencia doméstica.

<b>FORTALEZAS</b>	El fortalecimiento de los órganos judiciales para la atención de la violencia doméstica es un tema pendiente y urgente en Uruguay, dado el alto porcentaje de situaciones de esta naturaleza y de muertes que se producen en consecuencia.
<b>DEBILIDADES</b>	Las fiscalías especializadas, así como los juzgados especializados, solo se encuentran en Montevideo, atendiendo no sólo estas situaciones sino todas las de vulneración de derechos de niños/as y adolescentes.
<b>RECOMENDACIONES</b>	Crear fiscalías, juzgados y defensorías especializadas en violencia doméstica en todo el país.

<b>TEMA</b>	<b>Estatuto del refugiado</b>
<b>LEY</b>	<b>18.076</b> del del 6 de diciembre de 2006.
<b>OBJETIVO</b>	Garantizar el refugio de las personas sin discriminación de sexo, edad, condición social o ideas políticas.
<b>CONTENIDOS</b>	<p>En materia de equidad de género y generaciones se destacan los siguientes contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Prevé el reconocimiento de las personas refugiadas por ser perseguidas su condición de género, prohibiendo todo tipo de discriminación en nuestro país a la hora de decidir respecto a la solicitud de refugio.</li> <li>· Garantiza el derecho a la reunificación familiar.</li> <li>· Reconoce el derecho de niñas, niños y adolescentes no acompañados de solicitar refugio por sí mismos.</li> <li>· Dispone que las mujeres refugiadas o familiares de solicitantes de refugio sean entrevistadas en forma individual.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	Además de reconocer el derecho genérico a la no discriminación por sexo y edad establece mecanismos específicos para superar las inequidades de género y generacionales tales como la entrevista individual a la mujer (aun cuando sea la esposa, la concubina o la hija de un solicitante de refugio) y el derecho de solicitar refugio a los niños, niñas y adolescentes no acompañados.



TEMA	<b>Acceso a la Justicia de las víctimas de trata de personas</b>
LEY	Art. 19 de la <b>Ley 17.897</b> del 8 de setiembre de 2005, <b>Ley de Humanización carcelaria</b> con las modificaciones dadas por el 146 la <b>Ley de Rendición de Cuentas, 18.172</b> del 22 de agosto de 2007.
OBJETIVO	Disminuir los obstáculos para el acceso a la justicia de las personas víctimas de trata y de explotación sexual comercial.
CONTENIDOS	Crea un centro de atención a las víctimas en el Ministerio del Interior.
FORTALEZAS	Cubre un importante vacío en nuestro sistema de justicia en el que las víctimas no son apoyadas para que efectivamente puedan acceder al sistema de justicia.
DEBILIDADES	La atención a las víctimas no debería situarse en el Ministerio del Interior, salvo en cuanto a la protección específica frente a las represalias tanto durante como después de la investigación criminal. El trabajo policial debería realizarse en coordinación con instituciones públicas o privadas de atención a víctimas de estos delitos.
RECOMENDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Generar un mecanismo de cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y los servicios públicos o privados de atención a las víctimas de trata de personas.</li> <li>· Concentrar las tareas de este servicio en la protección a las víctimas, familiares y operadores institucionales frente a represalias.</li> </ul>

TEMA	<b>Derechos de las víctimas de trata de personas en el Proceso Penal que investiga el crimen</b>
LEY	Art. 18.250 del 27/12/07 y arts. 13 y 14 de la <b>Ley 18.026</b> del 13/9/06 (Crímenes de guerra, lesa humanidad y genocidio).
OBJETIVO	Proteger a las víctimas de trata de personas para evitar su revictimización así como represalias durante el proceso de investigación judicial.
CONTENIDOS	<p><b>Derechos de las víctimas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Protección de la privacidad e intimidad.</li> <li>· Prohibición de realizar interrogatorios relativos a la vida sexual previa al delito de la víctima.</li> <li>· Protección frente a represalias.</li> </ul>

CONTENIDOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Uso de cámara Gesell.</li> <li>· Derecho al patrocinio letrado.</li> </ul>
FORTALEZAS	Incluye herramientas imprescindibles para garantizar la dignidad y protección de las víctimas durante el proceso judicial.
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Estas disposiciones se insertan en el marco de un proceso general de tipo inquisitivo, en el que la víctima no tiene un lugar.</li> <li>· Implementar estas medidas suponen un equipo especializado funcionando en la órbita de los nuevos juzgados del crimen organizado.</li> </ul>
RECOMENDACIONES	Incorporar en la legislación procesal el modelo acusatorio con las adecuaciones necesarias a las situaciones de abuso de poder, delitos sexuales y crimen organizado.

TEMA	<b>Órganos especializados para los delitos del crimen organizado y delitos de explotación sexual comercial</b>
LEYES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>18.362</b> del 30 de setiembre de 2008. <b>Ley de Rendición de Cuentas</b>. Art. 414. Crea dos Juzgados del Crimen Organizado con competencia nacional en delitos de trata de personas y en delitos de explotación sexual comercial.</li> <li>· <b>18.390</b> del 14/10/08. Crea dos Fiscalías del Crimen Organizado con igual competencia a la de los Juzgados del Crimen Organizado.</li> </ul>
FORTALEZAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>· La especialización es fundamental en materia de delitos del crimen organizado y de delitos sexuales en general y de explotación sexual en particular.</li> <li>· La competencia nacional permite que el tribunal tenga una perspectiva más amplia del funcionamiento de las redes y lo aleja de las presiones locales para la investigación de estos hechos.</li> </ul>
DEBILIDADES	Estos juzgados y fiscalías necesitan de equipos técnicos especializados y policía especializada para realizar las investigaciones.
RECOMENDACIONES	· Crear un equipo especializado de investigación policial de crímenes de trata de personas y explotación sexual comercial.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prever los mecanismos de coordinación para que los jueces, los fiscales, los defensores y las víctimas cuenten con el asesoramiento y apoyo de los equipos técnicos especializados en la temática.</li> <li>• Garantizar el derecho de las víctimas de trata de personas a la defensa letrada y a los procedimientos especiales previstos en los arts. 13 y 14 de la <b>Ley 18.026</b>.</li> </ul>
--	---

<b>TEMA</b>	<b>Persecución del crimen organizado y Medidas de Protección a víctimas, testigos, peritos, colaboradores y familiares</b>
<b>LEY</b>	<b>18.494</b> del 3/6/09. Lavado de activos y combate al terrorismo.
<b>OBJETIVO</b>	Hacer posibles las investigaciones policiales y judiciales para la persecución del crimen organizado, entre ellos, la trata de personas y la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.
<b>CONTENIDOS</b>	<p><b>Medidas para la persecución del Crimen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Vigilancia Electrónica.</li> <li>• El Agente Encubierto.</li> <li>• La reducción de la pena para el colaborador.</li> </ul> <p><b>Medidas para la persecución del Crimen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección física a cargo autoridad policial.</li> <li>• Reserva Identidad e Imagen.</li> <li>• Testimonio intermediado por medios tecnológicos.</li> <li>• Reubicación.</li> <li>• Asistencia económica.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	Habilita mecanismos para hacer posibles estas investigaciones sin que la carga de la prueba recaiga en las personas víctimas de estos delitos.
<b>DEBILIDADES</b>	Siempre que se confieren prerrogativas especiales para la investigación policial, nos exponemos al riesgo de graves vulneraciones de derechos humanos si la herramienta se utiliza mal.
<b>SUGERENCIA</b>	Que las investigaciones que se realicen para la investigaciones de trata de personas y explotación sexual comercial se encuentren a cargo de policía ejecutiva especializada, en coordinación con un equipo multidisciplinario, también especializado en la materia.

### c. Proyectos de ley

La principal tarea pendiente que deja esta legislatura es la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal, tarea que se propuso desde el inicio de esta legislatura (marzo 2005) y que finalizando la misma, en setiembre de 2009, dio lugar a la presentación, por parte del Poder Ejecutivo, de un proyecto de ley con el producto del trabajo de la Comisión constituida por la Ley de Humanización Carcelaria.

Los proyectos de ley presentados y no aprobados que se destacan en esta temática son:

TEMA	<b>Abuso sexual infantil*</b>
PROYECTO DE LEY	<b>CSS 416/05-CRR 1453/06.</b>
OBJETIVO	Modificación del Código de la Niñez y Adolescencia. Capítulo de derechos vulnerados o amenazados.
CONTENIDOS	Fortalece los derechos de los niños/as adolescentes durante los procesos judiciales en los que se consideran las medidas de protección frente al abuso sexual: derecho a la privacidad, protección frente a represalias, testimonio protegido por la víctima y sus familiares, patrocinio legal prohibición de los careos y de la reiteración reiteraciones contra la voluntad de la víctima.
FORTALEZAS	Incluye las reglas del art. 8 del Protocolo de la CDN sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil.
DEBILIDADES	Uruguay no ha revisado el viejo instituto de la patria potestad al nuevo paradigma de la Convención de los Derechos del Niño, lo que genera tensiones legislativas entre el alcance de las prerrogativas de los representantes legales y los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes, en especial su derecho a ser oído, a participar e incidir en la toma de decisiones que afectan su vida.
RECOMENDACIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Los derechos específicos de los niños, niñas y adolescentes en los procesos sobre abuso sexual infantil también deberían integrarse al Código Procesal Penal.</li> <li>· Es necesario actualizar, a la luz de la Convención de los Derechos del Niño, las normas que regulan las relaciones entre las personas niñas niños y adolescentes y quienes se encargan de su cuidado, sean estos o no los representantes legales.</li> </ul>

\* Reitera el análisis realizado bajo el capítulo violencia de género y generacional.

<b>TEMA</b>	<b>Comisionado parlamentario denominado defensor del niño y del adolescente</b>
<b>LEY</b>	<b>CRR 2915/08.</b>
<b>OBJETIVO</b>	Creación de una figura jurídica que vele en forma independiente por los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.
<b>CONTENIDOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Crea la figura del defensor del niño y el adolescente.</li> <li>· Rinde cuentas al Parlamento (Asamblea General).</li> <li>· Desarrolla acciones de promoción de derechos, de control del estado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de denuncia.</li> </ul>
<b>FORTALEZAS</b>	La figura de una institución independiente especializada en el seguimiento de las situaciones de los niños, niñas y adolescentes puede agilizar sus acciones y aumentar su eficacia.
<b>DEBILIDADES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Se espera que este comisionado sea parte integrada de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Su creación en forma autónoma se aparta de este criterio.</li> <li>· No incluye normativa específica que asegure la equidad de género en las intervenciones.</li> </ul>
<b>SUGERENCIA</b>	Una vez evaluado el funcionamiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos, habrá determinarse si resulta necesario o no una institución especial para atender determinadas materias. Ha de tomarse en cuenta que el Comité Internacional de Derechos Humanos recomendó a Uruguay la creación de una institución autónoma y específicamente dedicada a la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes de esta naturaleza ((CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).

### Conclusiones

- Uruguay tiene pendiente la tarea fundamental en materia de acceso a la justicia, cual es adecuar el proceso penal a los estándares internacionales.
- Todo avance legislativo en materia de acceso a la justicia se encuentra supeditado a la mejora integral del régimen procesal penal, por lo que la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal resulta una tarea impostergable. Es imprescindible contar con un modelo acusatorio para garantizar el lugar a las víctimas de los delitos y la adecuada investigación de los crímenes. En esta reforma deben resultar claramente previstos mecanismos que contemplen las situaciones de las personas sometidas a delitos continuados y de abuso de poder, implementándose investigaciones proactivas y que otorguen un lugar activo y protegido a las víctimas.
- La distribución de los juzgados y fiscalías penales por áreas temáticas responde a la necesaria especialización de los operadores de justicia en problemáticas que son especialmente complejas y de difícil investigación.
- La creación de los juzgados del crimen organizado y el otorgamiento de derechos a las víctimas a través de la Ley de Migración (delito de trata de personas) y de la Ley de Lavado de Activos, es un cambio sustantivo para avanzar en el combate a los delitos de trata y explotación sexual de personas.
- Es necesario especializar también los juzgados penales en las materias de violencia doméstica y delitos sexuales.
- La Institución Nacional de Derechos Humanos es una institución promisoría para la efectiva defensa de los derechos humanos; habrá de evaluarse su funcionamiento una vez que se constituya, de forma de determinar si requiere o no su fortalecimiento con mecanismos o prerrogativas complementarias. Resulta fundamental que se tome en cuenta la perspectiva de género y generacional al constituir la comisión directiva y al determinar su agenda, todo lo cual hubiera sido preferible que se incluyera en el texto mismo de la ley.

### Recomendaciones

- Concretar la reforma del proceso penal de acuerdo a los estándares internacionales.
- Incluir la perspectiva de género y generacional en la legislación y actuación del Instituto Nacional de Derechos Humanos. En especial, debe tenerse en cuenta que el Comité Internacional de los Derechos del Niño recomendó a Uruguay que estableciera una Institución independiente de Vigilancia de los Derechos Humanos de Ni-

ños, Niñas y Adolescentes, integrada por profesionales especializados en la temática (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).

- Continuar con el proceso de de especialización y fortalecimiento del sistema de justicia en temáticas específicas como violencia doméstica y delitos sexuales. Ello fue especialmente recomendado a Uruguay por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en Noviembre de 2008 (CEDAW/C/URY/CO/7) y el Comité Internacional de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).
- Fortalecer los juzgados y fiscalías del crimen organizado con equipos técnicos y policiales especializados para la investigación y combate de las redes de trata de personas y explotación sexual comercial así como para la restitución integral de los derechos de las víctimas (Ello fue especialmente recomendado a Uruguay por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en Noviembre de 2008 (CEDAW/C/URY/CO/7) y por el Comité Internacional de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).





## **IV. SINTESIS DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **IV.1. CONCLUSIONES**

#### **EN CUANTO A LOS MECANISMOS**

- Durante esa legislatura se han creado o revisado los mecanismos que fortalecen la equidad de género en particular, así como la equidad social en términos integrales.
- Estos mecanismos tienen diferente jerarquías y ubicación en el organigrama estatal, no siempre coherentes con el grado de responsabilidad e incidencia de los cometidos asignados.

#### **Mecanismos para la equidad de género**

- El principal mecanismo para la equidad de género es el Instituto Nacional de las Mujeres, (INMUJERES), gestiona planes, programas y proyectos a nivel nacional y regional.
- La amplitud de sus cometidos no coincide con el lugar y estructura institucional INMUJERES no tiene formalmente ningún grado autonomía (salvo en cuanto a que su Directora es un cargo de particular confianza) ni tiene presupuesto propio.
- Desde 2008 su actuación ha sido fortalecida por la Ley de Igualdad de Oportunidades y Derechos y la creación (por esta misma ley) del Consejo Nacional Coordinador de las Políticas de Género.

#### **Mecanismos para la equidad generacional**

- El INAU, en tanto mecanismo para la promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes (desde el nacimiento a los 18 años de edad) recibió cambios sustanciales en sus cometidos y criterios rectores a finales de la legislatura anterior, por lo que resulta razonable que durante este periodo legislativo los mayores esfuerzos radicaron en la implementación de la norma y no en la modificación del mecanismo. Sin perjuicio de ello, recientemente se ha presentado un proyecto mo-

dificativo del Organismo. No se trata de cambios estructurales sustantivos sino de ajustes puntuales de sus cometidos y prerrogativas.

- El Programa INFAMILIA, dependiente del MIDES, ha desarrollado acciones complementarias a las asignadas a INAU como órgano rector en políticas de infancia y adolescencia pero ello no responde a cometidos asignados por ley, salvo en cuanto a los cometidos genéricos asignados al MIDES en la temática; pudiendo generar conflictos de competencia o dificultades de coordinación de las acciones.
- En cuanto al Consejo Nacional Consultivo Honorario, es un mecanismo fundamental para el fortalecimiento de las políticas de infancia y adolescencia. Sin embargo su condición de honorario puede poner en riesgo la eficacia de este órgano.
- Si bien Uruguay ratificó recientemente la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (Ley 18.270 de abril de 2008), el Instituto Nacional de la Juventud carece de una norma que determine claramente sus cometidos, funciones y potestades, salvo en cuanto a que la ley que lo crea dispone genéricamente que tiene como cometido formular ejecutar y evaluar las políticas nacionales de juventud, en coordinación con los demás organismos del Estado. Durante esta última legislatura su Dirección dejó de considerarse un cargo de particular confianza y no se han presentado proyectos de ley que tiendan a fortalecerlo como mecanismo para la promoción de los derechos de los y las jóvenes.
- Finalizando la legislatura, en octubre de 2009, se aprobó la Ley 18.617, que crea el órgano especializado en políticas públicas para las personas adultas mayores. Es la primera vez que existe una institución pública encargada de la rectoría de las políticas públicas para esta población en forma integral (antes era atendida principalmente desde la perspectiva de la seguridad social, conforme a los cometidos del Banco de Previsión Social).

### Otros mecanismos

- La Institución Nacional de Derechos Humanos tiene un lugar promisorio para la protección de los derechos humanos, en tanto es un órgano autónomo dentro del Poder Legislativo. De todas formas es todavía demasiado temprano para evaluarlo ya que no se constituirá hasta la próxima legislatura.

### Transversalización género-generación

- En el nivel legislativo, existe un notorio divorcio entre los cometidos asignados a los mecanismos para la equidad de género y los asignados a los mecanismos para la equidad generacional. Ello resulta parcialmente subsanado por el hecho que MIDES tiene a su cargo el cometido de monitorear ambos ámbitos.

- Ni el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay ni la Institución Nacional de Derechos Humanos ni el reciente Instituto Nacional del Adulto Mayor, prevén mecanismos para la inclusión de la perspectiva de género en sus planes programas y proyectos, quedando en manos del Consejo Nacional Coordinador de las Políticas de Género y del Plan de Igualdad el logro de este objetivo.
- Asimismo, las normas constitutivas del Instituto Nacional de las Mujeres y del Consejo Nacional Coordinador no hacen mención alguna a la equidad generacional.
- La Dirección de Derechos Humanos tiene cometidos más abarcativos y de ello resulta que se prevé especialmente el sexo, la opción sexual y la edad como condiciones de discriminación que deben ser tenidas especialmente en cuenta.

### EN CUANTO A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION

- El principio de no discriminación de género y generacional no está explícitamente consagrado y definido en la Constitución de la República; sin perjuicio de ello, las normas que reconocen derechos humanos pueden ser consideradas de rango constitucional o al menos supra legal por aplicación de los arts. 72 y 332 de la misma de acuerdo a la doctrina más prestigiosa de nuestro país.
- La ley de igualdad de derechos y oportunidades entre varones y mujeres obliga legalmente al Estado, queda pendiente conferir rango legislativo a las garantías y mecanismos necesarios para asegurar su plena efectividad.
- La ratificación de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes es un avance significativo en términos de equidad generacional; que debe complementarse con normas legales internas que permitan hacer efectivos los cambios necesarios para el cumplimiento de las obligaciones asumidas.
- La ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 18.418) garantiza a estas personas derechos específicos según edad y sexo, normas que exigen la armonización de la legislación interna.
- La aprobación de la ley que reconoce el derecho a la identidad de género y el cambio de nombre y sexo registral (Ley 18.620) es un avance muy significativo a favor de la igualdad civil y política, resultando el primer paso para la inclusión ciudadana de las personas trans. Queda pendiente fortalecer todos sus derechos sociales, económicos y culturales.
- El tipo penal que sanciona la discriminación incluye la opción sexual y la identidad sexual pero no prevé el sexo (es decir, la discriminación por el hecho de ser mujer o varón) ni la edad<sup>26</sup>. El proyecto de ley en trámite propone incluir la edad, la disca-

26. Podemos suponer que la ausencia de la referencia al sexo se debió a que se creyó que este se encontraba inserto en el concepto de identidad sexual.

pacidad, la condición social y las ideas políticas pero tampoco incluye el sexo como condición discriminatoria.

### **EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA**

- La participación femenina en el ámbito político no se encuentra plenamente garantizada en nuestro país, si bien se ha dado un importante paso en esta legislatura con la aprobación de la Ley 18.476.
- La ley 18.476 y su interpretativa 18.487 habilita a corto plazo la participación en la interna de los partidos políticos, quedando postergada hasta 2014 la aplicación de la cuota en los cargos electivos.
- No contamos con normativa que garantice la participación de la mujer política en los cargos no electivos.
- No se han aprobado normas que garanticen en nuestro país la representación parlamentaria de las personas, mujeres y varones, provenientes de los grupos étnicos minoritarios ni de diferentes edades, en aplicación de los principios de no discriminación en función de la edad y del origen étnico.
- La ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana, Ley 18.567 de setiembre de 2009, si bien no incluye criterios rectores para la participación con equidad de género y generacional, es una oportunidad para promover la ciudadanía de mujeres y de personas de diferentes edades que han quedado excluidas de la participación política.

### **EN CUANTO A LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y GENERACIONAL**

- Resulta especialmente importante la aprobación de disposiciones que tienen en cuenta el enfoque de género en normas de alto impacto como la ley de crímenes lesa humanidad, guerra y genocidio o la ley de migración al introducir los delitos de trata y tráfico de personas en los que las mujeres, niñas y niños y adolescentes son los grupos más expuestos a la explotación.
- La aprobación de la ley que deroga la extinción del delito o la pena en casos de delitos sexuales, cuando el agresor contrae matrimonio con la víctima y la ley de prohibición del Castigo Físico y Humillante a niños, niñas y adolescentes son normas muy puntuales, poco abarcativas, pero de gran incidencia en las relaciones intrafamiliares, permitiendo sentar las bases para revisar las formas de trato en el hogar aceptadas por el orden jurídico vigente.
- Al culminar la legislatura se aprobó la Ley de Acoso Sexual en el ámbito laboral y docente, que introduce medidas de prevención y sanción del acoso sexual en el ámbito laboral y docente, cubriendo un importante vacío para la equidad de género. Se

trata de una norma que requerirá profundización en relación a la relación docente-estudiante.

- También se aprobó normativa específica para prevenir las muertes de personas de menos de un año.
- Se encuentra pendiente la tarea de revisar la normativa codificada desde un enfoque de género y de equidad generacional: tanto el código penal como el código civil y los códigos de procedimientos fueron aprobados bajo un paradigma profundamente autoritario y patriarcal, en el que el sexo, la sexualidad y el ámbito privado en general no son reconocidos como componentes fundamentales de la dignidad humana.
- La regulación de las relaciones entre las personas niñas niños y adolescentes y quienes se encargan de su cuidado, sean estos o no los representantes legales, se encuentra pendiente de revisión a la luz de la Convención de los Derechos del Niño.
- Ello incide directamente en la difícil temática del abuso sexual intrafamiliar en la que queda explícita la confrontación entre los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y las prerrogativas históricamente reconocidas a sus representantes legales.
- Nuestro país adeuda la inclusión del delito de venta con fines de adopción (intermediación en adopciones ilegales) para adecuar su legislación a las obligaciones asumidas al ratificar el Protocolo de la Convención de Derechos del Niño sobre venta, prostitución infantil y utilización de niños en pornografía (art. 3.1.a.)<sup>27</sup>. Las otras formas de venta previstas en dicho Protocolo se encuentran incluidas en nuestra legislación penal a partir de la tipificación del delito de explotación sexual comercial de niñas, niños, adolescentes y personas con discapacidad en la ley 17.815 y la trata de personas en la Ley de Migración (Ley 18.250).

27. **Artículo 3.1.a.** del Protocolo de la Convención de los Derechos del Niño sobre venta, utilización en pornografía y prostitución infantil.

1. Todo Estado Parte adoptará medidas para que, como mínimo, los actos y actividades que a continuación se enumeran queden íntegramente comprendidos en su legislación penal, tanto si se han cometido dentro como fuera de sus fronteras, o si se han perpetrado individual o colectivamente:

a) En relación con la venta de niños, en el sentido en que se define en el artículo 2:

i) Ofrecer, entregar o aceptar, por cualquier medio, un niño con fines de:

a. Explotación sexual del niño;

b. Transferencia con fines de lucro de órganos del niño;

c. Trabajo forzoso del niño;

ii) Inducir indebidamente, en calidad de intermediario, a alguien a que preste su consentimiento para la adopción de un niño en violación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables en materia de adopción; [...]

- Legislar en relación al acoso moral en general, tanto en el ámbito laboral como en el docente.
- Un tema que aun no ha sido abordado legislativamente es el mobbing u hostigamiento en el centro educativo. Merece atención especial, ya que es una forma de discriminación de las personas que ha sido naturalizada por ser llevada a cabo entre pares de similar edad, siendo que se sustenta en los mismos modelos autoritarios que todas las otras formas de violencia física, psíquica o sexual.
- «Queda pendiente regular las formas de acoso moral distintas del acoso sexual, entendido éste como ‘toda conducta abusiva (gesto, palabras, comportamientos y actitudes) que atentan por su repetición o su sistematicidad, a la dignidad o la integridad física de una persona, poniendo en riesgo su empleo o degradando el clima de trabajo’» (Francoise Irigoyen. El Acoso Moral.).

### EN CUANTO A LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

- En este periodo legislativo se ha fortalecido el debate en torno a los derechos sexuales y reproductivos.
- La ley de Salud Sexual y Reproductiva establece los principios sobre las que deben sustentarse las políticas públicas sobre salud y reproductiva y las obligaciones básicas de los servicios de atención en salud en esta temática.
- Nuestra legislación no garantiza el acceso universal a ciertos servicios tales como la ligadura tubaria y la vasectomía, la cirugía de reconstrucción en casos de extirpación de mamas, la cirugía de reasignación sexual en caso de transexualidad, las técnicas de reproducción asistida, entre otros.
- Prevalece aún la consideración de la sexualidad como un tema relativo únicamente a la salud y no como derecho humano que el Estado debe garantizar, promover y abstenerse de obstaculizar o violentar.
- La ley de Educación Sexual resulta un importante avance para el fortalecimiento de los derechos sexuales y la prevención de situaciones abusivas y de embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual.

### EN CUANTO A LAS RELACIONES FAMILIARES

- Las leyes aprobadas y –principalmente– la cantidad de proyectos presentados para la modificación de normativa civil o procesal civil en materia de familia dan cuenta de la imperiosa necesidad de actualizar estas legislaciones a las diversas formas de convivencia familiar, teniendo en cuenta:
  - La diversidad de familias.

- La diversidad de opciones e identidades sexuales.
  - Los cambios en la integración familiar que se suceden durante el ciclo vital.
  - El aumento de la esperanza de vida y la necesidad de prever mecanismos de cuidado de las personas adultas mayores que no obstaculicen su participación en la toma de decisiones personales y comunitarias.
  - La necesidad de prever alternativas de cuidado a la infancia y la adolescencia sin recurrir a mecanismos de institucionalización de largo plazo, cuyo fracaso ha quedado demostrado en el mundo entero.
- Las normas del Código de la Niñez y Adolescencia sobre la forma de asignación del apellido a las niñas y niños mejoran la respuesta respecto al régimen anterior, pero mantienen todavía elementos discriminatorios, priorizándose en algunos casos un apellido extraño al niño antes que la asignación del apellido materno como primer apellido.
  - La ley de unión concubinaria es el primer paso en el reconocimiento de los derechos de las personas homosexuales o transexuales y en el reconocimiento del deber del Estado de proteger los derechos de las personas cualquiera sea la forma de integración familiar. Es necesario continuar este proceso para la abolir plenamente todas las formas de discriminación en este sentido.
  - En relación al acogimiento familiar, la disposición que prevé la asignación de recursos para este modelo de atención a familias en crisis, da cuenta de un cambio de perspectiva en relación a las familias de los niños, niñas y adolescentes que requieren del apoyo social para asegurar las tareas de cuidado a los más jóvenes. Se trata de una disposición muy puntual que refiere a un modelo de convivencia que tiene pendiente la aprobación de una ley integral en la temática.
  - Las normas sobre adopción, que modifican el Código de la Niñez y Adolescencia, fortalecen el derecho a la identidad de niñas, niños y adolescentes, la prevención de las adopciones irregulares, la superación de históricas discriminaciones en función del estado civil de los adoptantes (eliminando la adopción simple) y mejorando el acceso a la información sobre el origen. Resta continuar mejorando el sistema creado, para evitar que los aspectos procesales obstaculicen el efectivo ejercicio de derechos por parte de niñas, niños y adolescentes.

## **EN CUANTO A LA EQUIDAD LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

- Tanto las leyes aprobadas como los proyectos en trámite en materia laboral y de la seguridad social se caracterizan por su dispersión.
- En los nuevos regímenes de licencia se vislumbra, aunque aún tímidamente, la tendencia a garantizar el derecho de los varones a licencias especiales para el cumpli-

miento de las responsabilidades familiares (por ejemplo, licencias por paternidad o adopción).

- La aprobación del nuevo régimen tributario impone revisar normas que beneficiaban determinados grupos de población y que estaban directamente vinculadas con el viejo sistema en la materia. En tal sentido, resulta de relevancia la ley de empleo juvenil.
- El trabajo no remunerado en el hogar es un tema pendiente en la legislación uruguaya. El computo ficto de un año de antigüedad a la mujer por hijo es un buen punto de partida para reconocer las tareas no remuneradas de la mujer.
- El desempleo de personas mayores a 40 años, que afecta principalmente a las mujeres debido a que en general se distancian del trabajo durante los primeros años de vida de sus hijos, exige del Estado la adopción de acciones afirmativas.
- La ley de trabajo domestico constituye un modelo a seguir para el fortalecimiento de la equidad de género en el ámbito laboral, en el sentido que aborda las condiciones de trabajo de la mujer en áreas determinadas.
- En el ámbito de la seguridad social se han logrado importantes avances hacia la equidad de género y generacional.

Se destacan:

- El nuevo sistema de asignaciones familiares, que prioriza los hogares con menores recursos y las mujeres jefas de hogar.
- El derecho de la mujer al cómputo de un año de antigüedad a los efectos jubilatorios por hijo habido o adoptado.
- Los derechos de seguridad social de las y los concubinos.

La cobertura de salud para los niños/as y adolescentes así como para las personas con discapacidad a través del Fondo Nacional de Salud y el Sistema Nacional Integrado de Salud.

## EN CUANTO AL ACCESO A LA JUSTICIA

- Uruguay tiene pendiente la tarea fundamental en materia de acceso a la justicia, cual es adecuar el proceso penal a los estándares internacionales.
- Todo avance legislativo en materia de acceso a la justicia se encuentra supeditado a la mejora integral del régimen procesal penal, por lo que la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal resulta una tarea impostergable. Es imprescindible contar con un modelo acusatorio para garantizar el lugar a las víctimas de los delitos y la adecuada investigación de los crímenes. En esta reforma deben resultar claramente previstos mecanismos que contemplen las situaciones de las personas sometidas a



delitos continuados y de abuso de poder, implementándose investigaciones proactivas y que otorguen un lugar activo y protegido a las víctimas.

- La distribución de los juzgados y fiscalías penales por áreas temáticas responde a la necesaria especialización de los operadores de justicia en temáticas que son especialmente complejas y de difícil investigación.
- La creación de los juzgados del crimen organizado y el otorgamiento de derechos a las víctimas a través de la Ley de Migración (delito de trata de personas) y de la Ley de Lavado de Activos es un cambio sustantivo para avanzar en el combate a los delitos de trata y explotación sexual de personas.
- Es necesario especializar también los juzgados penales en las materias de violencia doméstica y delitos sexuales.
- La Institución Nacional de Derechos Humanos es una institución promisoría para la efectiva defensa de los derechos humanos; habrá de evaluarse su funcionamiento una vez que se constituya de forma de determinar si requiere o no su fortalecimiento con mecanismos o prerrogativas complementarias. Resulta fundamental que se tome en cuenta la perspectiva de género y generacional al constituir la comisión directiva y al determinar su agenda, todo lo cual hubiera sido preferible que se incluyera en el texto mismo de la ley.



## IV.2. RECOMENDACIONES

### EN CUANTO A LOS MECANISMOS

- Jerarquización del Instituto Nacional de las Mujeres, con presupuesto propio y capacidad de celebrar acuerdos con suficiente autonomía. Esta recomendación fue realizada expresamente por el Comité de Naciones Unidas para Comité la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008
- Aprobar una norma de rango legal que determine con precisión los cometidos, potestades y facultades del Instituto Nacional de la Juventud, teniendo especialmente en cuenta las obligaciones asumidas al ratificar la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.
- Determinar por ley los cometidos del Programa INFAMILIA, su alcance, atribuciones y forma de coordinación de sus acciones con el INAU.
- Diferenciar de las tareas rectoría de las de servicios en los mecanismos de infancia y adolescencia.
- Disponer por ley el criterio de transversalización de las acciones para la equidad de género en todos los mecanismos de promoción de la equidad y la no discriminación, en especial en INAU, Institución Nacional de Derechos Humanos Instituto Nacional del Adulto Mayor y Programa INFAMILIA.
- Transversalizar del enfoque generacional en las acciones de todos los mecanismos que tengan como cometido la equidad de género en particular o la no discriminación en general.

### EN CUANTO A LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

- Introducir en la Constitución de la República la definición del principio de no discriminación, haciendo referencia explícita a las discriminaciones de edad y género entre otras que se entiendan especialmente relevantes. La introducción de la definición de discriminación de la mujer de CEDAW en la legislación interna fue una recomendación realizada expresamente por el Comité de Naciones Unidas para Comité la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008.

- Complementar la Ley 18.620 de Derecho a la Identidad de Género y modificación del nombre y sexo en los Documentos Identificatorios con acciones afirmativas para su mejor inserción social, educativa, laboral y cultural. Prever procedimientos y acciones de protección y promoción de derechos específicas para niñas, niños y adolescentes que se manifiestan como transgénero, de forma de respetar la etapa de desarrollo que atraviesan y sus necesidades específicas.
- Armonizar la legislación interna con las obligaciones contraídas al ratificar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ratificada por ley 18.418 el 5 de noviembre de 2008), en especial, las disposiciones que refieren a la equidad de género y edad: art. 6º (Mujeres con discapacidad), art. 7º Niños y niñas con discapacidad), art. 16º (Protección contra la explotación, la violencia y el abuso y art. 23º (Respeto del hogar y de la familia).
- Introducir disposiciones de orden legal que garanticen el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos a las y los Jóvenes en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.

### EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

- Garantizar la participación de las mujeres con una disposición de rango constitucional.
- Ampliar la cuota de participación femenina a los cargos políticos no electivos.
- Introducir disposiciones legislativas que hagan efectivo el derecho de las y los jóvenes a participar políticamente y a través de los partidos políticos así como el derecho de las niñas, niños y adolescentes y personas adultas mayores a participar efectivamente en las decisiones públicas, integrando la equidad de género en todas las edades. A estos efectos, resulta especialmente útil la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley 18567).

### EN CUANTO A LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y GENERACIONAL

- Revisar integralmente el Código Penal desde una perspectiva de género, en especial, en lo referido a delitos sexuales. Esta recomendación fue realizada expresamente por el Comité de Naciones Unidas para Comité la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008.
- Promover un debate académico, social y político en torno a la prostitución adulta para acordar las bases para la prevención y combate de la explotación en el comercio sexual y la trata de personas, sin que ello signifique la persecución de las víctimas en su calidad de trabajadoras sexuales.

- Revisar el instituto de la patria potestad superando la lógica del sometimiento adulto-niño. Es necesario transformarlo integralmente en un mecanismo de protección de los derechos de los niños, en el que se respete como referente la persona adulta que efectivamente y positivamente se encarga de su cuidado.
- Aprobar normas específicas para garantizar todos los derechos a los niños, niñas y adolescentes que participan en procesos por abuso sexual infantil, de forma de evitar su revictimización, teniendo en cuenta las consecuencias específicas de las víctimas que han sufrido este tipo de evento traumático y sus dificultades para declarar y exponerse al registro personal. Esta recomendación fue realizada expresamente por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW/C/URY/CO/7) en noviembre de 2008 y por el Comité Internacional de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).
- Sancionar la intermediación en adopciones ilegales exonerando de la pena a quienes son inducidos a la venta o la compra con engaño o cualquier otra forma de abuso de poder.
- Obligar a los centros educativos y de salud –públicos y privados– a intervenir en casos en que toman conocimiento de situaciones de abuso sexual infantil, bajo apercibimiento de sanciones tales como la suspensión o inhabilitación del centro. La determinación de las medidas a adoptar deberían estar a cargo de profesionales especializados, que tengan como responsabilidad proteger la integridad física y psíquica del niño, niña o adolescente e impedir la continuación del maltrato.
- Continuar avanzando en la normativa relativa al acoso sexual, enriqueciendo el texto legal vigente con medidas específicas para la prevención y erradicación del acoso sexual en el ámbito docente.
- Regular las intervenciones que deben realizarse en los centros educativos en casos de *mobbing*.

## EN CUANTO A LOS DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

- Avanzar en la legislación sobre salud sexual y reproductiva de forma de garantizar la adecuada implementación de las disposiciones y principios establecidos por la Ley de Defensa de la Salud Sexual y Reproductiva.
- Promover marcos normativos que reconozcan la sexualidad como derecho humano.
- Garantizar el derecho de las mujeres de determinar el número e intervalo entre sus hijos, previniendo los abortos inseguros y en condiciones de riesgo. En tal sentido se ha pronunciado el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer en el informe a Uruguay de fecha noviembre de 2008 (CEDAW/C/URY/CO/7).

- Aprobar una norma que garantice todas las prestaciones de salud sexual y reproductiva bajo el Sistema Nacional Integrado de Salud, incluidos medicamentos y vacunas para la prevención y combate de las enfermedades genitales y/o de transmisión sexual, métodos contraceptivos, intervenciones quirúrgicas de reconstitución y de reasignación sexual y técnicas de reproducción asistida.
- En relación al proyecto sobre técnicas de reproducción asistida, consideramos que resultaría conveniente que fuera revisado desde la perspectiva de género de forma de superar disposiciones discriminatorias en función del estado civil u orientación sexual de las personas y garantizar asimismo los derechos de identidad de los hijos habidos por inseminación heteróloga.

### EN CUANTO A LA VIDA FAMILIAR

- Revisar integralmente las normas relativas a las personas del Código Civil, incorporando en ella:
  - Normas para la protección de los derechos de las personas, cualquiera sea el modelo familiar en el que se encuentren integrados.
  - Normas que consideren la autonomía progresiva de los niños, niñas y adolescentes, superando el sistema dicotómico incapacidad-capacidad emergente de la patria potestad.
- Incorporar al Código de la Niñez y la Adolescencia normas que regulen el acogimiento familiar y otras formas de cuidado de niñas, niños y adolescentes. En tal sentido, deben tenerse en cuenta las recomendaciones del Comité Internacional de los Derechos del Niño en el sentido de fortalecer los apoyos a las familias nucleares y ampliadas para evitar la separaciones de las niñas/os y adolescentes de sus familias de origen (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).
- La consideración y respeto a las niñas y los niños pequeños como sujeto de derechos implica:
  - Garantizar el derecho a ser inscriptos con un nombre y apellido que los identifique con la familia a la que pertenecen y que ello no resulte obstaculizado por las formas de organización familiar a las que se integran o las condiciones jurídicas de la familia en que nacieron.
  - Continuar mejorando la legislación relativa a la adopción, conciliando los tiempos de la infancia y la adolescencia con las garantías procesales. En tal sentido, es necesario asegurar que el cumplimiento de las garantías procesales, que tienen como fin último la protección de los derechos humanos, no obstaculicen del goce de derecho fundamental de la infancia y la adolescencia a la convivencia familiar y la no institucionalización.

- Elevar la edad mínima para contraer matrimonio a los 18 años de edad, generando, paralelamente, disposiciones que habiliten a los adolescentes al ejercicio progresivo de su autonomía. La elevación de la edad mínima para el matrimonio ha sido recomendado tanto por el Comité Internacional de los Derechos del Niño como por el Comité Internacional para la Eliminación de la de Discriminación de la Mujer. (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007 y CEDAW/C/URY/CO/7 Noviembre 2008).
- Fortalecer la autonomía y la participación de las personas adultas mayores, previendo, entre otros mecanismos, las decisiones anticipadas de las personas para el caso de sobrevenir incapacidades.

### **EN CUANTO A LA EQUIDAD LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL**

- Ordenar la normativa relativa a los derechos laborales y de seguridad social, de forma de facilitar su conocimiento y el análisis de los vacíos y contradicciones.
- Equiparar los derechos de varones y mujeres en la normativa laboral y de seguridad social que otorga licencias y subsidios para realizar las tareas de cuidado de las personas dependientes.
- Garantizar los derechos de seguridad social a todas las trabajadoras del hogar.
- Revisar la estructura de cargos en el ámbito estatal de forma de eliminar todas las discriminaciones por sexo en general así como en actividades determinadas.

### **EN CUANTO AL ACCESO A LA JUSTICIA**

- Concretar la reforma del proceso penal de acuerdo a los estándares internacionales.
- Incluir la perspectiva de género y generacional en la legislación y actuación del Institución Nacional de Derechos Humanos. En especial, debe tenerse en cuenta que el Comité Internacional de los Derechos del Niño recomendó a Uruguay que estableciera una Institución independiente de Vigilancia de los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes, integrada por profesionales especializados en la temática (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).
- Continuar con el proceso de especialización y fortalecimiento del sistema de justicia en temáticas específicas como violencia doméstica y delitos sexuales. Ello fue especialmente recomendado a Uruguay por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en Noviembre de 2008 (CEDAW/C/URY/CO/7) y el Comité Internacional de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).
- Fortalecer los juzgados y fiscalías del crimen organizado con equipos técnicos y policiales especializados para la investigación y combate de las redes de trata de

personas y explotación sexual comercial así como para la restitución integral de los derechos de las víctimas (Ello fue especialmente recomendado a Uruguay por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en Noviembre de 2008 (CEDAW/C/URY/CO/7) y por el Comité Internacional de los Derechos del Niño (CRC/C/URY/CO/2 - Junio 2007).





**Cultura:** Se compone de valores, actitudes, normas, ideas, hábitos y percepciones internalizados, así como las formas concretas o expresiones que adoptan. Por ejemplo, roles sociales, estructuras y relaciones, códigos de conducta y explicaciones para el comportamiento que en gran medida se comparten entre un grupo de personas. La cultura es aprendida e internalizada e influencia las acciones e interpretaciones que las personas realizan de las circunstancias, al mismo tiempo que las propias personas influyen en el contenido de la cultura al cumplir con ella o desafiarla.

**Declaraciones:** Son expresiones acordadas sobre la base de principios y estándares. Estos documentos no son por sí mismos un compromiso legal, pero algunos de ellos han sido tan ampliamente reconocidos que sus provisiones se consideran obligatorias para todos los Estados, siendo la de mayor notoriedad la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**Garantes:** Los derechos humanos se encuentran vinculados a deberes, responsabilidades y obligaciones. Los garantes son los actores que tienen la responsabilidad colectiva por el cumplimiento de los derechos humanos. Éstos son los responsables por el cumplimiento de estos derechos. Cuando se viola un derecho o se protege de manera insuficiente, siempre hay alguna persona o institución que no ha cumplido con su deber.

**Género:** Es la interpretación cultural del sexo biológico. Definiciones de lo que se considera femenino y masculino en contextos culturales y sociales particulares, así como las expectativas de mujeres y hombres, niños y niñas con respecto a estas definiciones. Relaciones sociales, económicas y políticas entre hombres y mujeres en sociedades específicas.

**Derechos Humanos:** Son los derechos que poseen todas las personas para vivir una vida libre y digna en virtud de su común condición humana. Otorgan a todas las personas derechos morales sobre la conducta de los individuos y sobre el diseño de

---

28. Tomado textualmente de *Save The Children* Programación de los Derechos del Niño. Como aplicar el Enfoque de Derechos del Niño en la Programación, Suecia, 2002. Informa la fuente que este glosario es una adaptación de PNUD HDR 2000.

convenciones sociales. Los derechos humanos son universales, inalienables e indivisibles. Expresan nuestro profundo compromiso por asegurar que todas las personas gocen de los bienes y las libertades necesarias para vivir una vida digna.

**Tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos:** Son parte de la ley internacional. Los términos tratado, pacto y convención se emplean alternativamente y se refieren a acuerdos de compromiso legal entre los Estados. Estos acuerdos definen los deberes de los Estados Partes del tratado, pacto o convención. Se aplican en tiempos de paz y de conflicto. Los tratados sobre derechos humanos regulan las obligaciones de los Estados hacia las personas dentro de su propio territorio y no frente a otros Estados. A pesar que la Declaración Universal de Derechos Humanos no es una convención, se ha convertido en «Ley Común» y actualmente se le considera un compromiso legal para todos los Estados.

**Ley humanitaria (convenciones de Ginebra):** Regula el comportamiento de los Estados y de otros combatientes en conflictos armados. Aclara las obligaciones entre los Estados en materia de secuestros aéreos, armas nucleares, espacio aéreo, extradición y leyes que gobiernan el comportamiento de las partes en conflictos armados.

**Inalienabilidad:** Los derechos humanos son inalienables, no pueden ser retirados por otros y no pueden cederse voluntariamente.

**Indivisibilidad:** Los derechos humanos son indivisibles en dos sentidos. En primer lugar no existe jerarquía entre los diferentes tipos de derechos. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son de igual necesidad para una vida digna. En segundo lugar, no se pueden suprimir algunos derechos con el fin de promover otros. Los derechos civiles y políticos no pueden ser violados para promover los derechos económicos, sociales y culturales y tampoco puede darse el caso inverso.

**Ratificación de un acuerdo internacional (tratado, pacto, convención):** Representa la promesa de un Estado de apoyar y adherirse a las normas legales especificadas en éste. La ratificación es un acto del gobierno o del Parlamento que pone en vigor el tratado y lo hace obligatorio para el Estado.

**Ejercicio de los derechos humanos:** Se ejerce un derecho humano cuando los individuos gozan de las libertades cubiertas por ese derecho y su ejercicio es seguro. Los derechos humanos de una persona se ejercen plenamente si se han establecido suficientes convenciones sociales que protejan a la persona frente a posibles amenazas.

**Reserva frente a un tratado (pacto, convención):** Indica que un Estado Parte no está de acuerdo en cumplir con una o más de sus disposiciones. En principio la intención de la reserva es de aplicación únicamente temporal, cuando los Estados no son capaces de cumplir una provisión del tratado, mas concuerdan con el principio de hacerlo.

**Firma o suscripción de un tratado (pacto, convención):** Es un acto del gobierno o del Parlamento. Representa la promesa de un Estado de adherirse a los principios y normas especificados en el documento sin necesidad de generar obligaciones legales para su cumplimiento. La suscripción es el primer paso que toman los Estados hacia la ratificación y, de este modo, se convierten en Estados Partes de un acuerdo. La firma de un acuerdo por el Presidente de un Estado debe ser ratificada por el Parlamento para que éste adquiera compromiso legal.

**Estados parte de un acuerdo internacional:** Son los países que lo han ratificado y, por lo tanto, se han comprometido legalmente al cumplimiento de sus disposiciones. Los gobiernos son los representantes de los Estados, una vez que estos últimos ratifican un acuerdo internacional, los gobiernos que lo suceden deben obrar consecuentemente. Si no lo hiciesen, la comunidad internacional puede entonces imponer sanciones.

**Órganos de vigilancia del tratado:** Son los comités formalmente establecidos a través de los principales tratados de derechos humanos para monitorear su cumplimiento por los Estados Partes. Se han establecido órganos de vigilancia para los seis principales tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas para monitorear los esfuerzos de los Estados Partes en pro del cumplimiento de las disposiciones estipuladas.

**Universalidad:** Los derechos humanos pertenecen a todos los seres humanos y todos tienen igualdad de status frente a éstos. El irrespeto hacia los derechos de una persona tiene el mismo peso que el irrespeto hacia el derechos de otra sin importar las diferencias de género, raza, origen étnico, nacionalidad u otro tipo de distinción.

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

**CEDAW.** Convención para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer

**CDN.** Convención Internacional de los Derechos del Niño

**CEPAL.** Comisión Económica para América Latina

**CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ.** Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer

**DDHH.** Derechos Humanos

**INAU.** Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay

**INJU.** Instituto Nacional de la Juventud  
**INMUJERES.** Instituto Nacional de las Mujeres  
**MEC.** Ministerio de Educación y Cultura  
**MIDES.** Ministerio de Desarrollo Social  
**oEA.** Organización de Estados Americanos

### **BASES DE DATOS CONSULTADAS**

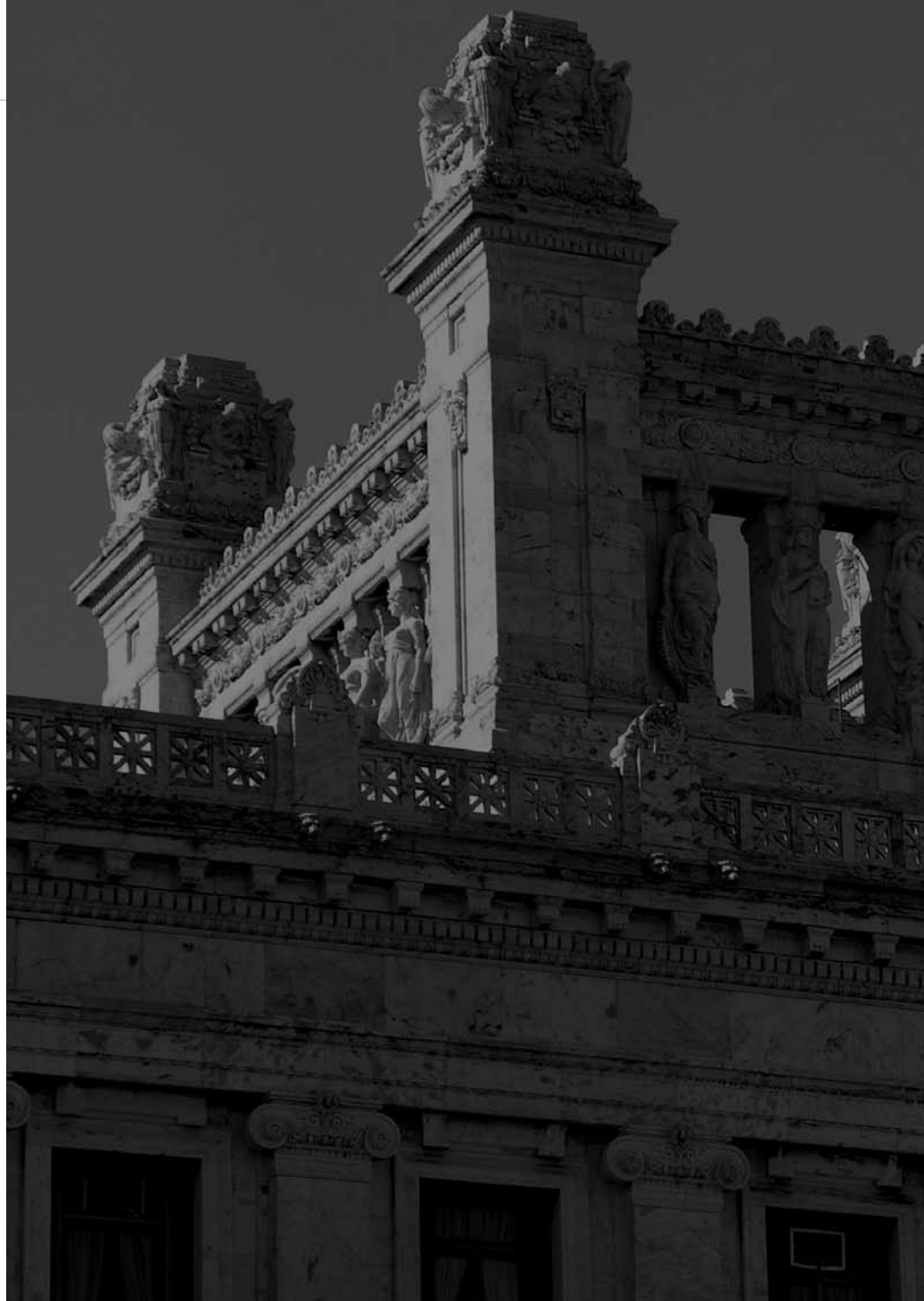
Base de Datos Jurídicos de la Contaduría General de la Nación,  
Ministerio de Economía y Finanzas [[www.cgn.gub.uy](http://www.cgn.gub.uy)]

Sitio Web Oficial del Parlamento Nacional  
[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

Sitio Web Oficial de Naciones Unidas  
[www.un.org/es/](http://www.un.org/es/)

Sitio Web Oficial de la Organización de Estados Americanos  
[www.oas.org/es/](http://www.oas.org/es/)

Sitio Web Oficial de la Organización Internacional del Trabajo  
[www.ilo.org/global/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm)



ABRAMO, LAÍS. *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. OIT 2006.

ARTIGAS, CARMEN. En *El enfoque de derechos aplicado en programas sociales; una apuesta por la superación de la desigualdad y la pobreza*. MIDEPLAN/CEPAL «Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social» Sede de la CEPAL, Santiago de Chile, 29 y 30 de octubre del 2002.

CRiado, ENRIQUE MARTÍN en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Román Reyes (coord), Madrid (s/f). *Diccionario de estudios de Género y Feminismos*, Editorial Biblos 2008

FACIO, ALDA. *La Carta Magna de las Mujeres*, ILANUD, s/f.

GIBERTI, EVA. *La familia, a pesar de todo*. Ediciones Novedades Educativas. Buenos Aires, 2005, 2007 (reimp).

GUILLEN, BENAVENTE Y HERRERA. *Producción Legislativa con perspectiva de género: Herramientas para su inclusión, Balance y Cronología Legal 2001-julio 2006*. CESIP, Instituto Manuela Ramos y UNFPA, Lima 2006, 2ª. Edición.

GUZMAN, VIRGINIA Y BONAN JANNOTTI, CLAUDIA. *La institucionalización del tema de la equidad género y la modernización del Estado en América Latina*. Publicado en APORTEs para el Estado y la administración gubernamental, Año 14 – Nº 25. Bs.As., 2009.

LOPEZ, ALEJANDRA (coord). *Reproducción Biológica y Social de la población Uruguaya*, Proyecto Género y Generaciones, Uruguay, UNFPA, 2006.

JIMENEZ, RODRIGO Y SANCHEZ, HÉCTOR. *El Derecho Internacional y la Perspectiva de género en la reforma del Código Procesal Penal uruguayo*. Seminario «Perspectiva de Género en la legislación penal y procesal penal». Bancada Bi Cameral Femenina- UNIFEM En proceso de edición, 2009.

LAMAS, MARTA. *Revista de Educación y Cultura*, de la sección 47 del SNTE, 1996.

MEJIA, M.CONSUERO. *Conciencia Latinoamericana, Oficina Regional para América Latina de Católicas por el Derecho a Decidir*, México 1996 (1ª. Versión). México 2000 (correcciones).

MONTAÑO, SONIA, ALMERAS, DIANE Y COLABORAD. *iNi una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL. Octubre 2007.

