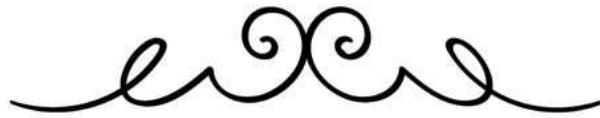




Para nuestro movimiento no tendrá mayor valor arribar a esta meta si hay mujeres que la ley olvida y deja rezagas, o hay situaciones que pudiendo contemplar no lo hace, u obligaciones estatales que se pretenden desconocer. En Uruguay las nuevas generaciones merecen contar con un marco normativo sustancialmente mejor al que a nosotras nos ha tocado. Para que ello exista en la vida de quienes vendrán, nuestro movimiento trabaja hace tiempo y el parlamento hoy tiene la posibilidad de marcar la diferencia. Que esa diferencia no deje a ninguna ni nada por el camino.

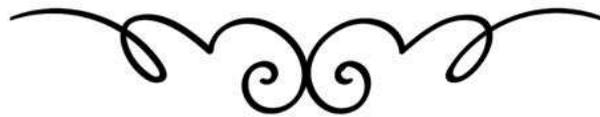
ÍNDICE

LEY INTEGRAL: REIVINDICACIONES Y AGENDA PÚBLICA	2
Reivindicaciones	3
¿Desde cuándo?	4
¿Por qué?	6
¿Mediante que mecanismos?	7
La Agenda pública	9
PARLAMENTAR	10
Razones para atender el proceso	11
El esfuerzo por avanzar	11
Opiniones que importan	11
Elementos preocupantes	12
UNA LEY QUE SE DESINTEGRA	15
Las resistencias de ayer y de hoy	16
¿Avanzamos?	18
Lo que la modificación se llevó	18
(I) Personas Intersex	18
(II) Dilaciones innecesarias.	20
(III) Derechos Humanos y Violencia Doméstica	20
(IV) Debida diligencia	21
(V) Incidencia Positiva	22
(VI) Apercebimientos in eternum	22
(VII) Abuso sexual especialmente agravado	23
(VIII) Sap	24
(IX) Garantías de no repetición	24
(X) Tipología ambiental del acoso callejero	25
(XI) Restitución internacional	26
(XII) Vivienda	26
(XIII) Violencia Obstétrica	28
COMENTARIOS FINALES	30



LEY INTEGRAL

REINVINDICACIONES Y AGENDA PUBLICA



REIVINDICACIONES.



Los reclamos del movimiento de mujeres y feminista nacional no han ido en su cronología acompasados a la agenda pública nacional. Históricamente cada una de nuestras reivindicaciones ha debido transitar un camino largo, empinado y espinado, hasta ser considerado por las autoridades nacionales como un tema del cual se deben ocupar.

Quienes desde hace tiempo trabajan alguno de los aspectos relacionados con la temática de violencia hacia las mujeres, recordarán, lo difícil que resultó para el movimiento de mujeres y feminista, lograr que el Estado uruguayo asumiera la obligación de generar datos estadísticos en los cuales dejara de invisibilizar a las mujeres asesinadas, por ejemplo, en situaciones de violencia intrafamiliar. Recordarán también, la batería enorme de argumentación y los años de activismo que conllevó que se comprendiera la necesidad de realizar el corte desagregando los datos, e hiciera visibles en aquella bolsa de homicidios, cuantas eran mujeres, que relación existía entre la víctima y el victimario/a, y que constara en la hipótesis de que los uniera un lazo de

familiaridad. El hecho que el Estado no se ocupara de generar información estadística respecto a los asesinatos de mujeres, coadyuvó, entre otras razones, a que el problema ingresara tardíamente a la agenda pública, impidió que se asumiera la problemática social e institucionalmente y retardó la creación de políticas públicas que abordaran el tema desde su multicausalidad. En aquel contexto pasado, las asesinadas fueron invisibilizadas por el Estado, pero nunca invisibles para quienes desde sus espacios de acción comenzaron a decir lo que se pretendía acallar, dar a conocer lo que la mayoría de uruguayos/as se negaba a asumir. Y fue así, que supimos cuántas eran, como se llamaban, a que se dedicaban, que relación las unía con la persona que decidió acabar con su vida, que había sucedido antes del desenlace fatal, cuántas de ellas había pedido una ayuda que les fue negada en la comisaría y en los juzgados entre otros datos. La gente comenzó a comentar, bastante más tarde a sensibilizarse y comprender. Hacerlas visibles, fue el puntapié inicial de muchos de los cambios que se sucedieron a lo largo de estas décadas. Ejercitar la memoria colectiva suele implicar esfuerzos, que lo valen, por cuanto permite o al menos habilita a avanzar en términos de democracia. Siempre hubo personas que en otro tiempo, pensaron que nuestro presente podía ser distinto al que les tocó, y dieron de sí para que se lograra avanzar.¹

La "*Ley Integral*" no ha sido la excepción en ese rezago entre reivindicación e ingreso del tema a la agenda pública nacional. Hace tiempo ya, que el movimiento de mujeres y feminista nacional reclamamos la aprobación de una norma que aborde integralmente las diversas manifestaciones de violencia. Considerarlo apropiado implicaba reconocer la imperiosa necesidad de alejarnos de la respuesta legal fragmentada, heteronormativa, precaria, género neutra, contradictoria y compleja que actualmente contiene nuestro ordenamiento jurídico. Y justamente asumir que nuestro sistema normativo contenía características de aquella naturaleza, ha sido quizá, una de las mayores dificultades que hemos afrontado y por ende uno de los mayores desafíos.

¹ Femicidio: Apuntes Inacabados. Diciembre 2015 Publicación de Cooperativa Mujer Ahora



¿Desde cuándo?

Durante la última década existe un aumento cualitativo de personas, organizaciones, colectivos e instituciones y autoridades que por primera vez toman contacto con la temática de violencia hacia las mujeres, y en mayor o menor medida se involucran en las transformaciones que son necesarias. Ello nos conduce a intentar superar alguna debilidad de nuestro movimiento para poder comunicar y transmitir con claridad cuál ha sido su recorrido, dificultades y logros en referencia a la ley integral.

Con carácter general, la memoria colectiva y el relato de las feministas nos retrotraen a la década del 80' en salida del último periodo de dictadura cívico militar y recuperación del sistema democrático donde encontramos a la Concertación Programática de Mujeres que entre otros temas, reivindicaron que la violencia hacia la mujer se asumiera como un problema público por parte de quien ganara ese primer proceso electoral. La década del 90' nos conduce a la experiencia de en grupos, colectivos y movimiento social con un gran trabajo desplegado en ese sentido. También quienes participaron de alguna u otra manera en la discusión de la ley sobre violencia familiar, afirman que ya en ese entonces, se pretendió que el parlamento nacional atendiera otras manifestaciones de violencia, destacando enorme resistencia en ese sentido. Cuando buscamos documentos generados por parte de nuestras organizaciones, encontramos que desde 1999, la CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía - una red de organizaciones de mujeres de todo el país- trabajó año a año en el diagnóstico, monitoreo y evaluación de la situación de las mujeres uruguayas y elaboró previo a cada período electoral, la Agenda de las Mujeres con las principales demandas y propuestas dirigidas a incluir la igualdad de condiciones y oportunidades entre hombres y mujeres como una dimensión insoslayable de la construcción de una sociedad justa, equitativa, solidaria y no discriminatoria. La Agendas dirigidas hacia el sistema político uruguayo y hacia toda la ciudadanía, hacían referencias a las diversas formas de manifestación de violencias en ámbitos público y privado, visibilizando las carencias estatales en el abordaje a las mismas y formulando propuestas claras y concretas para poder mejorar la vida de las mujeres. Las referencias implícitas y explícitas al marco normativo de protección podemos encontrarlas en todas las agendas de ésta red de organizaciones.²

En 2011 con carácter específico y nomen iuris de 'ley de integral' como reivindicación, encontramos referencias las Mesas de Debate de Es Tiempo de Justicia de Género³ - llevado adelante por la Cooperativa Mujer Ahora- donde se destacaron elementos deficientes del sistema normativo nacional: "Un primer elemento importante a considerar, consiste en que todos los esfuerzos de garantía y protección a los derechos de las mujeres, se erigen en leyes dispersas, que muchas veces no armonizan entre sí, y tampoco con el sistema legal en el que las contiene. Un segundo elemento, es que el derecho nacional mantiene estereotipos de género que discriminan a las mujeres, lo cual opera como una fuerza retardataria al avance en el reconocimiento de los derechos humanos de las humanas, aun cuando se promulguen leyes protectoras. Un tercer elemento, es que la técnica jurídica empleada para la construcción o elaboración de esas normas dispersas han sido redactadas en lenguaje género neutro. Si bien, la realidad que provoca se haga una ley, atañe a las mujeres en su casi absoluta mayoría, sin embargo no se las nombra, no se las distingue como sujetas de derecho ni destinatarias de esa ley. Al tiempo de la redacción se opta por no legislar para las mujeres, sino para todas las personas. Este tipo de técnica jurídica se denomina lenguaje género neutro, y su utilización convierte a las leyes, en normas sin perspectiva de género. De aquí deriva otra implicancia, y es que esas leyes dispersas con las que hoy contamos en Uruguay, toman como base y fundamento las principales convenciones internacionales en materia de derechos humanos, pero se apartan de las mismas al no nombrar a las mujeres como destinatarias de estas formas de violencia y hacen cuestionar hasta la raíz, el

² <http://www.chasque.net/frontpage/comision/agenda2004/violencia.htm>

³ http://www.mujerahora.org.uy/sites/default/files/instancia_29_de_julio_2011_es_tiempo_de_justicia_de_genero_1.pdf

cumplimiento del Estado a las obligaciones asumidas. Estas deficiencias, alcanzan su punto culmine al carecer nuestras normas internas de una definición de discriminación hacia las mujeres. Aspecto que fue advertido a Uruguay, en varias de las recomendaciones y observaciones de organismos internacionales”⁴

Es Tiempo de Justicia de Género finalizó con 14 recomendaciones al Estado uruguayo orientadas al diseño de intervenciones y acciones estatales que garanticen “una respuesta judicial idónea, inmediata, oportuna, exhaustiva, seria e imparcial, frente a actos de violencia contra las mujeres” entre ellas, las dirigidas específicamente al parlamento nacional:

“Aplicar debida y efectivamente las recomendaciones formuladas al Estado Uruguayo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010), Consejo de Derechos Humanos de la ONU en su Examen Periódico Universal (2009), el Comité que vigila el cumplimiento de la CEDAW (2008), CEVI/MESECVI/CIM Comité de Expertas/Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención de Belém do Pará/ Comisión Interamericana de Mujeres, (2008).

Introducir reformas legislativas al contenido del marco jurídico nacional existente con el fin de armonizarlo con las obligaciones asumidas por el Estado Uruguayo en instrumentos internacionales de derechos humanos específicos de las mujeres, erradicando de nuestro sistema legal todas las disposiciones discriminatorias contra la mujer, especialmente las contenidas en el Código Penal.

Promulgar una Ley Integral que contemple el derecho de las mujeres a vivir libres de violencia y discriminación en los ámbitos público y privado: intrafamiliar, laboral, social, mediático, institucional, de salud, entre otros, afectando las áreas del derecho penal, laboral, civil y de familia”.⁵

A fines de 2011 la Red Uruguay contra la Violencia Doméstica y Sexual organizó un Seminario Nacional sobre el Tratamiento de la violencia de género en el sistema de justicia en el Uruguay, que abordó el tratamiento de la violencia basada en género en el sistema de justicia. Se retoma las recomendaciones de “Es Tiempo de Justicia de Género” y cuenta con un panel centrado en explorar cuales deberían ser los contenidos de una ley segunda generación.⁶

En octubre de 2012⁷ la Facultad de Derecho de la Universidad de la República llevó a cabo sus “Jornadas de Derecho y Actualidad”. En esa oportunidad el Grupo Derecho y Género consideró que los planteos que - en referencia a la ley integral- se venían gestando en las organizaciones sociales podrían ser parte de aquellas jornadas, dándose por aquel entonces, una valiosa oportunidad de intercambio entre la academia y el movimiento feminista.⁸

En más de una ocasión hemos realizado denuncias sobre las demoras y resistencias en torno a la aprobación de una ley integral que garantice a las mujeres una vida libre de violencias. Cuando nos referimos a las “demoras” resulta incorrecto señalar como mojón cronológico 2016, año en el cual el Poder Ejecutivo envió al Parlamento Nacional el proyecto de ley. En realidad, cuando desde nuestro movimiento hacemos referencia a la “demora” en lo que refiere a la aprobación de una ley integral, consideramos un lustro de reclamo específico y dos décadas –al menos- de reivindicaciones en torno a las deficiencias de nuestro sistema normativo, que atravesando dificultades logró instalarse hoy en la agenda pública.

⁴ <http://www.mujerahora.org.uy/es-tiempo-de-justicia-de-genero-mesas-de-debate-y-reflexion>

⁵ http://www.mujerahora.org.uy/sites/default/files/instancia_29_de_julio_2011_es_tiempo_de_justicia_de_genero_1.pdf

⁶ <https://www.violenciadomestica.org.uy/actividades.php>

⁷ <http://wold.fder.edu.uy/genero/actividades.html>

⁸ http://www.mujerahora.org.uy/sites/default/files/ley_integral_de_violencia_hacia_las_mujeres_octubre_2012_1.pdf

Al reconocer nuestra historia, reconocemos a todas las feministas que nos precedieron y nos acompañan. A quienes han decidido firmemente trabajar desde la dimensión jurídica nuestras perspectivas feministas para que las leyes y el sistema de justicia logren impactos positivos en la vida de las mujeres.



¿Por qué?

Hay varios posicionamientos en torno al avance legislativo nacional en lo que respecta a la protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres. Por un lado, hay quienes valoran el texto legal per se, y recorren desde el derecho el voto hasta la ley de interrupción voluntaria del embarazo, recalando las bondades de los textos normativos.

También hay quienes si bien reconocen el avance formal, sostiene que estas normas formalmente promulgadas no han logrado los resultados esperados, de disminuir la incidencia y la gravedad de los efectos producidos por la discriminación hacia las mujeres y la violencia de la cual son objeto⁹. Ello, sostienen que nos coloca en mejores condiciones para identificar que potencial poseen las leyes para incidir en la realidad: transformándola, manteniéndola, justificándola o impactando -positiva o negativamente- en la vida cotidiana de las mujeres.

Se nos ha inculcado académica y también popularmente que el derecho, 'es el conjunto de normas que rige en una sociedad, en un tiempo determinado y regula la conducta de sus componentes', todo lo cual ha penetrado en operadores jurídicos y en la ciudadanía en general.

Sin embargo, desde hace tiempo también existen quienes creen que aquella es una conceptualización tradicional, parcial, precaria y peligrosa, pues su aceptación sin más cuestionamientos, puede garantizar la perpetuidad de la exclusión y marginación de algunas personas. Como bien señala la Dra. Alda Facio Montejo en uno de sus trabajos¹⁰ el derecho tiene diversos componentes: formal-normativo (sustantivo); el estructural, y el componente político-cultural. Sostiene que concebir tan inocentemente al derecho como aquel conjunto de normas, implica "aceptar su tarjeta de presentación donde dice que es neutral y justo", y si hay algo que el Derecho no ha tenido para con las mujeres es, precisamente, neutralidad ni justicia.

Se puede reparar en la consideración del Derecho como una ciencia androcéntrica que tomó al hombre como protagonista único, centro y parámetro de la humanidad, con pseudo-fundamentos que variaron desde la atribución de funcionamiento cerebral apasionado, hasta la inferioridad natural de cuerpo y mente, sosteniendo la ausencia de aptitud en la mujer para ser considerada sujeta de derechos.

Desde nuestro humilde punto de vista, el Derecho es una invaluable herramienta de poder. De poder de transformaciones, pero también de perpetuar inmerecidos privilegios. De poder garantizar el goce de derechos fundamentales, pero también de justificar las peores atrocidades que se suceden diariamente en este país. Consideramos que el Derecho explica, sostiene y perpetúa un orden global que ha cosificado nuestros cuerpos de mujeres y ha valorado a la baja nuestra propia existencia.

La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación hacia la Mujer fue ratificada por Uruguay en 1981 asumiendo nuevas obligaciones y asumiendo como prioridad la eliminación de la discriminación hacia las mujeres. Aunque puede afirmarse que CEDAW no consagra nuevos derechos para los Estados, retoma derechos ya consagrados y los desarrolla desde una perspectiva de género, que permite visualizar la subordinación de las mujeres, promoviendo la igualdad entre hombres y mujeres. CEDAW vino a

⁹ http://www.mujerahora.org.uy/sites/default/files/es_tiempo_de_justicia_de_genero_mesas_de_debate_0.pdf

¹⁰ <http://www.catedradh.unesco.unam.mx/webmujeres/biblioteca/Genero/Cuando%20el%20genero%20suenapdf>

especificar exactamente qué debía hacer cada Estado para cumplir con respetar y garantizar el derecho a la no discriminación. A esta Convención le siguieron otras que profundizaron en esta línea y definieron criterios claros, como la Convención de Belem do Para en el ámbito regional. El desarrollo de CEDAW además viene de la mano del desarrollo conceptual del principio de igualdad. "Del concepto inicial de igualdad ante la ley se pasa a una segunda etapa donde el concepto es ampliado ganando nuevos significados. Se comienza a hablar entonces de la "igualdad de trato", en este caso se advierte que el sujeto obligado no es solo el Estado sino también los particulares. Por último, se habla del principio de igualdad como "igualdad de oportunidades", o "igualdad sustancial". Desde este punto de vista, el principio de igualdad impondría a los Estados la creación de igualdad de condiciones y oportunidades para las personas mediante la adopción de medidas afirmativas que conduzcan a una mayor igualdad de oportunidades" (Discriminación y derechos Humanos en Uruguay, La voz de las niñas, niños y adolescentes, Comité de los Derechos del Niño Uruguay). Entonces, a partir de la aprobación de CEDAW contamos con una definición operativa de discriminación hacia las mujeres, desarrollada por ejemplo en la Recomendación General 19 adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de 1992, que establece "La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre".¹¹

Por su parte, en 1995 al ratificar la Convención de Belem do Pará, Uruguay asumió la obligación de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, mediante algunos mecanismos como la reforma legislativa¹² en material civil, penal, administrativa, entre otras.

En la Sentencia de Campo Algodonero¹³, la Corte Interamericana de DDHH reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.

Este desarrollo del derecho internacional ha promovido que los Estados hagan sus mayores esfuerzos por armonizar su legislación interna con las obligaciones asumidas en el ámbito internacional. Es en éste marco, que se hace necesario contar con una ley integral que aborde todas las diversas manifestaciones de violencia hacia las mujeres.



¿Mediante qué mecanismos?

Durante décadas el movimiento de mujeres y feministas trabajó en el ámbito nacional, llevando a cabo acciones que fueron desde la producción de conocimiento, pasando por la denuncia, el reclamo, la realización de diversas actividades (charlas, seminarios, conversatorios, instancias de capacitación, mesas de debate) y acciones jurídicas de Petición Colectiva ante el Poder Judicial¹⁴, formulando aportes concretos para la generación de políticas públicas y adopción de medidas adecuadas que afrontaran desde todos los ámbitos la violencia hacia las mujeres. Se trabajó fuertemente en las carencias del sistema normativo vigente en el país, desacompañado

¹¹ [http://www.mujerahora.org.uy/sites/default/files/es tiempo de justicia de genero mesas de debate 0.pdf](http://www.mujerahora.org.uy/sites/default/files/es%20tiempo%20de%20justicia%20de%20genero%20mesas%20de%20debate%200.pdf)

¹² Artículo 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra La Mujer

¹³ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

¹⁴ http://www.mujerahora.org.uy/sites/default/files/peticion_ciculacion_publica.pdf

con las obligaciones que el Estado Uruguayo asumió en los sistemas internacional e interamericano de garantía y protección a los derechos humanos de las humanas.

Ante la ausencia de respuestas estatales prontas, oportunas, idóneas y eficaces, esa labor militante fue de la mano de acciones internacionales, con el significativo esfuerzo que ello conlleva para las organizaciones sociales. Es destacable en éste sentido la trayectoria de redes de organizaciones que se nuclean en CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía y la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual.

Más temprano que tarde, el Estado Uruguayo se ubicó entre aquellos que mostraban nula o poca voluntad política de garantizar en el territorio nacional, los derechos amparados en aquellos instrumentos que ratificaba en la Organización de Naciones Unidas y Organización de Estados Americanos. Uruguay fue observado en varias ocasiones por no alcanzar los estándares mínimos.

Aquella realidad conocida por los movimientos sociales comenzó a reconocerse en el ámbito internacional. Ya en 2002, Elena Fonseca integrante de Cotidiano Mujer escribió un artículo que tituló "EL BLA, BLA, BLA del Ministerio"¹⁵ donde daba cuenta de la penosa actuación de Estado al tiempo de rendir cuentas ante el Comité de Expertas de la CEDAW. En ocasiones, Uruguay ni siquiera enviaba en tiempo y forma los Informes País, evidenciando la naturaleza de la voluntad política imperante.

A título enunciativo: en 2008, llegaron más observaciones del Comité de Expertas de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -conocida como Belém do Pará- y del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw). En 2009, el llamado de atención provino del Consejo de Derechos Humanos de la ONU y se reiteró en 2014. A fines de 2010 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos formuló recomendaciones respecto a los feminicidios relacionados a la violencia doméstica. En 2012 y en 2016 el Comité de Expertas de la CEDAW volvió a observar a Uruguay.

En 2010 y en 2015 se celebraron las Audiencias Públicas "El feminicidio por violencia doméstica en Uruguay y las omisiones del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones"¹⁶ y "DDHH y nueva legislación penal en Uruguay"¹⁷ ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), solicitada por organizaciones sociales del movimiento de mujeres y feminista. Se trató de instancias que merecieron reparos al accionar del Estado y sus obligaciones, permitiendo visibilizar por aquel entonces, la vigencia de fuerzas retardatarias para que el país lograra avanzar hasta contar con una legislación adecuada.

El sistema normativo nacional tal cual hoy en día, constituye un incumplimiento a las obligaciones convencionales lo que ha sido objeto de reclamos y observaciones por parte de las organizaciones de la sociedad civil, de la academia, de los órganos de vigilancia y cumplimiento de los tratados tanto en el ámbito internacional como interamericano. De hecho, el propio Estado uruguayo ha reconocido en distintos informes país la necesidad de reformular algunas normas vigentes, derogar otras y promulgar nuevas.

¹⁵ http://www.cotidianomujer.org.uy/2002/37_p2.htm

¹⁶ http://www.oas.org/OASPage/videosasf/2010/10/102810_v5.wmv <https://youtu.be/iQ2iWJRY-vE>

¹⁷ https://www.youtube.com/watch?v=Gz-Xmcx_rwg

AGENDA



La Agenda pública.

Entre marchas, reclamos, denuncias en lo nacional, en los sistemas de protección de derechos humanos, resistencias varias, observaciones de organismos internacionales y una realidad poco probable de continuar disimulando, se logró que la temática ingresara en la agenda pública y el Estado comenzara decididamente a hacerse cargo de lo que debe hacer.

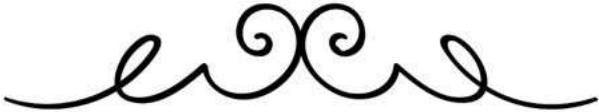
Con un rol protagónico el Consejo Nacional Consultivo de Lucha Contra la Violencia Doméstica, en el marco del Proyecto "Uruguay unido para poner fin a la violencia basada en género y generaciones" apoyado por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para eliminar la Violencia contra la Mujer y ejecutado por Naciones Unidas y el Gobierno de Uruguay con el objetivo de fortalecer la respuesta estatal para garantizar a las mujeres la vida libre de violencia. Como parte de ese proyecto se propusieron la revisión del marco normativo nacional a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

En el segundo semestre del 2015 en el marco de un acuerdo de colaboración conjunta entre ONU Mujeres, OPS/OMS e INMUJERES se brindó apoyo al Consejo Nacional Consultivo de Lucha contra la Violencia Doméstica para culminar con el proceso de redacción de dicha ley a través de asistencia técnica de profesionales en derecho. Durante el proceso de construcción de la norma, las Consultoras Diana González y Alicia Deus además de mantener una serie de encuentros de intercambio con referentes institucionales y actores del Estado, también tomaron en cuenta el pensar de la sociedad civil, a efectos de alcanzar acuerdos para un sistema normativo coherente, integral y garantista.

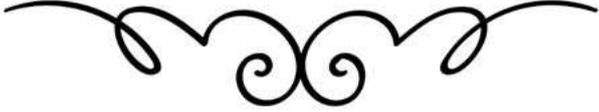
El día 12 de abril de 2016, el Poder Ejecutivo acuerda¹⁸ la remisión remite a la Asamblea General del Parlamento Nacional, del Proyecto de Ley¹⁹ que tiene como objetivo garantizar a las mujeres una vida libre de Violencia Basada en Género. Unos días después se efectiviza el envío, y con fecha 19 de abril de 2016 la Asamblea General lo recepciona, iniciándose una intensa actividad parlamentaria.

¹⁸ <http://lac.unwomen.org/es/noticias-y-eventos/articulos/2016/04/violencia-genero-uruguay>

¹⁹ <http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/18258/1/proyecto-de-ley-integral-para-garantizar-a-las-mujeres-una-vida-libre-de-violencia-basada-en-genero.-1.pdf>



PARLAMENTAR



RAZONES PARA ATENDER EL PROCESO.

Por experiencia, sabemos que cuando nuestras demandas ingresan en el proceso de discusión parlamentaria se debilitan en su contenido y en ocasiones el texto legal definitivo en poco y nada se parece a lo que reclamábamos. Pensamos que cuando se trata de normativa de derechos humanos de las humanas, el Estado debe hacer lo que hay que hacer., y no aprobar leyes que dan cuenta de lo que apenas se pudo lograr según la coyuntura política circunstancial del momento. Y ello lo consideramos así, en virtud de las obligaciones que Uruguay -en pleno goce de su soberanía- asumió en el sistema internacional e interamericano de protección a los derechos humanos.

Dada nuestra experiencia, hemos entendido como un compromiso, al menos intentar colectivamente minimizar este riesgo, a efectos que no se culmine aprobando una ley que perjudique o desconozca nuestros derechos.

El esfuerzo por avanzar

Liminarmente, nos preguntamos: ¿cuánto esfuerzo parlamentario se está realizando por contar con una ley integral que garantice a las mujeres una vida libre de violencia?



Para acercarnos a la respuesta nos centramos en la actividad de la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado en referencia a la carpeta 521/2016²⁰. La actividad impresiona cuantitativamente como un esfuerzo real: hubo 28 sesiones durante el periodo entre el pasaje del asunto a comisión (ocurrido el 3 de mayo de 2016²¹) hasta que finalizó el estudio del proyecto (el 9 de octubre de 2017²²). Pasadas a un archivo de texto alcanzan las 330 páginas donde el contador registra que se han pronunciado 156.144 palabras por parte de quienes integran la comisión y por parte de las 23 personas que fueron recibidas.



Opiniones que importan

Por parte de quienes integran la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado se hacen múltiples referencias a la labor de “los asesores parlamentarios” o de “nuestros asesores” sin identificar a quienes refieren, por lo cual hay un trabajo que si bien no consta en actas, es evidente que concentra a más personas de las que fueron recibidas durante las sesiones. Respecto al valor de aquellas asesorías (que tampoco constan en el trámite parlamentario), hay indicios sobre cuanto pueden haber determinado algunas modificaciones al texto original. De hecho, durante sesión del 17 de octubre de 2016, un integrante hace constar en actas su oposición a lo que aparentemente sería una modalidad de trabajo: se pierde la posibilidad de enriquecer el proyecto porque se discute poco y se opta por enviar el tema a los asesores, para luego votar lo que los asesores manden. Textualmente se dijo: “Al respecto, más allá de que en la sesión anterior se había planteado que se presentaran redacciones alternativas cada vez que se quisiera hacer alguna modificación –en general, esto lo dejamos en manos de nuestros asesores y después lo traemos pronto a la comisión–, creemos que de ese

²⁰ <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/129185>

²¹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20160503s00109105732.html>

²² <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201715143702981.HTML>

modo se pierde lo rico del debate y de las distintas ópticas que hay en varios temas de este siglo. Por lo tanto, si transformamos una ley que tiene el consenso de todos los partidos políticos, sobre un tema tan sensible, en una lectura de textos y de modificaciones, se pierde lo nutrido que significa tener la opinión de todos”²³.

Si nos centramos en lo que documentan las versiones taquigráficas, del total de las 23 personas que fueron recibidas por la Comisión y cuyo pensamiento respecto de la ley se considera relevante, al punto que amerita escucharse, encontramos a cuatro de ellas que representan a la academia (Instituto Uruguayo de Derecho Penal, Grupo de Derecho y Género de la Facultad de Derecho de la UDELAR)¹⁷ con una función institucional (Ministerio de Desarrollo Social, INMUJERES, División Violencia basada en Género de INMUJERES, Fiscalía General de la Nación, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Sistema Integrado de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV), Poder Judicial) y 2 de la sociedad civil (Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual RUCVDS).

La mayoría de quienes brindaron opinión fueron personas convocadas por la comisión parlamentaria, en tanto otras que solicitaron ser recibidas lo fueron, a excepción²⁴ únicamente de la Intersocial Feminista (una coordinadora de organizaciones feministas, de derechos humanos, niños niñas y adolescentes²⁵) que pretendió acercar las razones y los fundamentos por los cuales se consideraba que algunas de las modificaciones introducidas en comisión iban en detrimento de los derechos de las mujeres.

Elementos preocupantes

Cuando pensamos en una ley integral que garantice a las mujeres una vida libre de violencia, estamos al mismo tiempo construyendo un sistema de respuesta normativa que supera al actual. En este marco, el rol de los/as hacedores/as de leyes resulta fundamental. Y allí hemos encontrado aspectos un poco preocupantes, porque francamente se necesita que quienes hacen una ley sepan de la materia sobre la cual están discutiendo. Sin embargo, surge de las actas que un senador lisa y llanamente pregunta “¿Que es violencia obstétrica?”²⁶. Resulta difícil concebir que tendremos una ley ejemplar que aborde minuciosa y rigurosamente esa manifestación de violencia, si entre quienes la hacen hay personas que no conocen el significado.



En el mismo sentido, corresponde expresarse respecto a un integrante de la comisión que piensa que: “Cuando se habla de violencia doméstica, se alude a la que ocurre dentro del domicilio porque etimológicamente «doméstico» refiere a casa... Lo menciono porque violencia doméstica circunscribe la relación dentro del domicilio, del hogar. Eso es violencia doméstica”²⁷. Sorprendentemente y luego de haber transcurrido quince años de vigencia de la norma que regula lo concerniente a la violencia familiar, aún hay un hacedor de leyes que no maneja el concepto y parece entenderlo como una cuestión casi geográfica que acontece puertas adentro de una casa. Es difícil, entonces, pensar que en lo legislativo pueden haber aportes cualitativos y superadores a la conceptualización de esa y otras manifestaciones de violencia, cuando aún no se comprendió una de las definiciones más básicas.

²³ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201609924817793.HTML>

²⁴ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201714465643077.HTML>

²⁵ Amnistía Internacional Uruguay Asoc. Civil El Paso Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos Colectivo Ellas Colectivo La Pitanga Colectivo Ovejas Negras Coordinadora Nacional Afro uruguaya Cotidiano Mujer Departamento de Jóvenes PIT CNT Dialogo Político de Mujeres Afrouruguayas El Abrojo Las Puñadito Mujeres de Negro Uruguay Mujer Ahora Red Uruguaya contra la Violencia Domestica y Sexual Red Canarias en Movimiento Secretaría de Género, Equidad y Diversidad sexual del PIT CNT UAFRO Universitarixs y Técnicxs Afrouruguayxs

²⁶ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201607742905617.HTML>

²⁷ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201610382662729.HTML>

Asimismo que tanto una senadora como a la propia presidencia de la comisión parlamentaria, le "*genera duda la expresión «intersex»*"²⁸, al tiempo de estudiar una previsión de protección y garantía para las personas intersex y en referencia a los procedimientos quirúrgicos innecesarios. En este punto lo realmente preocupante no finca en la duda per se (que evidentemente puede superarse mediante el estudio), sino que en base a ella se haya procedido a modificar el articulado original.

Al considerar garantizar que todas las intervenciones en salud respeten la decisión o expresión de voluntad de las mujeres, cualquiera sea su edad, en relación con todo asunto que afecte su autonomía, integridad o bienestar, luego de recibir información de la más alta calidad, libremente disponible, sobre bases no discriminatorias, accesible según sus necesidades de comunicación y presentada de manera aceptable y comprensible, incluyendo la gama de opciones existentes, sus riesgos y beneficios así como las posibilidades de revocarla en cualquier momento y por cualquier motivo sin que esto entrañe desventaja o perjuicio alguno; una senadora manifiesta: "En primer lugar, realmente, pediría que me explicaran este literal. Creo que apunta a garantizar derechos pero no veo que tenga una relación directa con la violencia de género"²⁹, e insiste luego "Se hace referencia a decisiones en forma general pero no se habla de nada que tenga que ver con la violencia. Si quieren votamos este literal, pero es una generalidad y una redundancia..." En cuanto a otro literal expresa "Esto es exactamente igual a lo que dije acerca del literal e. Es una generalidad que me parece que debe estar en algunas de las leyes, pero esta es una iniciativa que se refiere a violencia hacia las mujeres basada en género. Este literal refiere al derecho de las niñas y adolescentes a la profilaxis, al tratamiento del VIH, etcétera, pero esto no tiene que ver con la violencia en este caso en particular". Parecerían bastante evidente las barreras que impiden visibilizar las diversas manifestaciones de violencia y los ámbitos en los cuales se suceden, por lo cual es preocupante lo que puedan regular al respecto.

También resulta significativas las referencias al tipo de lenguaje que se empleó en el proyecto y las versiones taquigráficas en más de una ocasión revelan juicios de valor tales como "el lenguaje de este proyecto de ley no es un lenguaje muy legislativo", o "lo que sobreabunda en él quizá haga que el lenguaje legislativo no sea muy prolijo" o " sinceramente me ha costado un poco interpretar el lenguaje de este proyecto" o " no me convence mucho para un lenguaje jurídico" o " me resulta un poco laxa o poco técnica esa expresión". Y esto es significativo, sobre todo si con la excusa de mejorar el lenguaje se impacta negativamente en conceptos sustanciales que no se están comprendiendo. Si el proyecto de ley refiere a derechos humanos de las mujeres, se trata de un concepto jurídico sustancial, denso, cargado de sentido, de lógica y de historia. Ahora, si se aborda el articulado pensando que "humanos" es redundante y lo suprimen para pasar a legislar sobre de "derechos de las mujeres", evidentemente el impacto es enorme, y no se trata de utilización de lenguaje legislativo sino de sustancia.

Otro punto que no nos parece menor, es la referencia a "los hombres" con expresiones tales como: "*Por otra parte, aprovecho para decir que el final del artículo hace referencia a las mujeres mayores o con discapacidad, que es una forma de dirigir el proyecto hacia la protección de las mujeres. Supongo que los hombres mayores con discapacidad tendrán otras normas que los protejan.*"³⁰ O las de una persona invitada a dar su opinión que expresa: "*Otra vez distingue entre los nenes y las nenas, el adolescente varón y la adolescente mujer*"³¹, pareciéndole injusto que los mecanismos de protección de derechos de las niñas transiten por una ley como la que está en estudio, y la de los niños por otra. Nos resulta de atención las referencias, porque justamente trata de una ley que aborda la violencia hacia las mujeres. Es como estar discutiendo una ley sobre

²⁸ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201711593784908.HTML>

²⁹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S20171159328737.HTML>

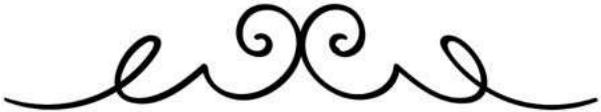
³⁰ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201712362104022.HTML>

³¹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201712501555516.HTML>

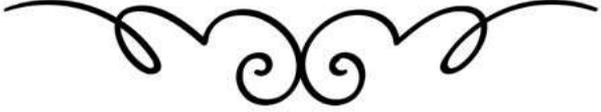
cooperativas y mencionar quejosamente que habrá otras leyes que protegen a las transnacionales. No tiene mucho que ver y eso nos conduce a relacionarlo con algunas resistencias que subyacen.

Por último, observar que nuestro ordenamiento cuenta con codificaciones que alcanzan más de 2.400 artículos, o una ley de concurso empresarial que cuenta con 264, pese a lo cual parece generar cierta incomodidad en quienes legislan, que el proyecto de ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia llegue a los 100. Hay más de una referencia a lo supuestamente "extenso" del texto, cuando ninguna ley de este tipo en el mundo se ha legislado con 20 artículos.

.



UNA LEY QUE SE DESINTEGRA





Las resistencias de ayer y de hoy

El proceso de elaboración de las leyes es un buen indicador sobre como las diversas temáticas que habrán de regularse están presentes o definitivamente instaladas en nuestra comunidad, sea para justificar o transformar realidades. En ese sentido, lo sucedido con la ley integral que garantizará a las mujeres una vida libre de violencias no ha sido ninguna excepción.

La mayoría de las 'ebulliciones' que provoca se avance en términos de derechos de las mujeres, se dan por la bajo, en la cercanía y no suelen constar en carpetas, en actas, en versiones taquigráficas ni en comunicados. Si no se identifican puede que nunca podamos señalar con rigurosidad desde qué ámbito concreto provinieron las mayores resistencias a la aprobación de la norma.

Lo que si podemos afirmar es que han existido. Hoy, destacar algunas de ellas es necesario desde el punto de vista personal, ético, político y jurídico.

Respecto del art. 83 del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo que suspende el ejercicio de la patria potestad o guarda a quienes se encuentren "procesadas" por determinados delitos sexuales contra sus hijos/as, sabemos que hubo quienes opinaron que *resultaría de utilidad recoger alguna evidencia científica acerca de la inhabilidad para el ejercicio de la patria potestad que supondría la comisión de alguno de los delitos enunciados, teniendo presente, ante todo, el supremo interés del menor de contar con la presencia, educación y apoyo de sus progenitores*. Pensamos que ésta clase de planteos deben invitar a la reflexión profunda sobre la conexión entre el abuso sexual y el ejercicio de la patria potestad, a efectos de determinar cuál es el posicionamiento jurídico que hay detrás de una expresión tal como la exigencia de "evidencia científica" sobre que un abusador sexual no es un progenitor/a capaz de cuidar, proteger, dar apoyo y estar presente, por ejemplo. Y ello ¿Por qué?: porque exigir la evidencia, supone colocarse en un sitio en el cual quien abusa de su hija es un buen progenitor/a, y debería demostrarse científicamente lo contrario, todo lo cual impresiona sino como grave justificación del abuso sexual, al menos muy extraño y vergonzoso.

También sabemos que hubo resistencias varias al art.67 del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo que prohibió la adopción de medidas recíprocas. Las mismas han sido un invento de la práctica judicial en la aplicación de la Ley 17.514 y en la actualidad uno de los obstáculos más serios para el goce del derecho de acceso a la justicia que oportunamente fue calificada por decenas de organizaciones sociales como una práctica arbitraria e ilegítima que debía ser erradicada. Bajo el imperio de esa clase de resoluciones, el agresor recibe protección, y la víctima restricciones o limitaciones a sus derechos, y viceversa. La reciprocidad torna a la práctica en francamente ilegítima. La Acordada 7755 de la SCJ nos dio la razón cuando reclamamos su erradicación. Las medidas cautelares deben ser siempre medidas afirmativas de protección a las víctimas de violencia dirigidas a devolverles la seguridad. Emitir una orden que prohíba, limite o restrinja sus derechos la estigmatiza, vulnera su autoestima y las humilla. Por otra parte, fortalece a la persona agresora otorgándole una poderosa herramienta para manipular a la víctima y continuar controlando la situación al haber sido beneficiado con medidas que le protegen. Disponer medidas de protección recíprocas, además de apartarse de la normativa y tornar carente de lógica a todo el sistema de protección, equivale a considerar la violencia de género como algo tan insignificante que no merece ni siquiera, la atención ni el tiempo de los tribunales, para propósitos de identificar a la persona agresora.

El proyecto prevé que las víctimas tienen derecho a concurrir con un acompañante emocional de su confianza a todas las instancias judiciales. Es una figura que prevén las Reglas de Brasilia para el Acceso a la Justicia de Personas en Situación de Vulnerabilidad del año 2009 y forma parte de los estándares internacionales de derechos humanos, reconocida y aceptada pacíficamente como un elemento que da efectividad al derecho al acceso a la justicia de las víctimas. Increíblemente hubo cuestionamientos a la figura en el entendido que

no quedaba muy claro cuál sería el objeto de ésta, y que podría redundar en una influencia negativa sobre la espontaneidad de la declaración a darse, y, a su vez, en una pérdida de garantías para el justiciable denunciado, aún no culpable -nada menos que, y con los valores que hay en juego- en un proceso penal. Evidentemente es inadmisibles sostener desde el punto de vista jurídico que una figura reconocida en el marco de acceso a la justicia pueda ser una influencia negativa para la víctima y una pérdida de garantías para la persona agresora. El solo hecho de que el punto haya sido objeto de cuestionamiento, es un elemento relevante para poder evaluar las carencias que existen en nuestro medio respecto al conocimiento sobre derechos humanos.

Altamente significativo ha resultado la resistencia a la prohibición de uso o tenencia de armas de fuego a una persona y en el marco de medidas de protección. El hecho de que aún existan sostiene que *no se le puede prohibir trabajar, o hacerle perder su trabajo, a una persona, ante una mera denuncia contra ella,* revela la persistencia por lo bajo de un debate que ha sido ampliamente superado en nuestro país: el derecho a la vida de las personas debe primar siempre frente a otras consideraciones, por lo que resultaría un acto de máxima irresponsabilidad estatal permitir el uso de armas a quien manifiesta conductas de violencia interpersonal por el sólo hecho de no afectar una actividad laboral en concreto.

Sabemos que las respuestas del sistema de justicia frente a una misma situación de violencia son fragmentadas y en ocasiones contradictorias, revictimizando a la persona agredida cuando debe atravesar un largo y hostil periplo por diversas sedes judiciales. El proyecto de ley resulta superior al buscar cumplir con los estándares internacionales que hacen referencia a la especialización en violencia basada en género de los Tribunales y demás operadores de justicia lográndose más celeridad y eficacia en las respuestas, asegurándose la consideración de la situación en todos los procesos. El proyecto propone que los asuntos que regula se tramiten en juzgados multimateria, que en definitiva son la base de la estructura jurisdiccional del país. Si hay algo en lo que el sistema de justicia tiene experiencia es justamente en esta clase de juzgados, que de hecho sostienen todo el interior del país. A pesar de ello, también se resistió a este avance al sostenerse que *la concentración de causas penales y demandas civiles en un mismo juez resulta por lo menos cuestionable, desde un enfoque garantista de los derechos de las partes del proceso judicial.* Sin embargo, históricamente los Juzgados Letrados del Interior a través su único titular son quienes traban embargo en materia civil, procesan en materia penal, resuelven en materia laboral, decretan un concurso de acreedores en materia comercial, la responsabilidad civil en un accidente de tránsito y adoptan medidas de protección en un proceso de violencia familiar. Entonces, resultan más evidentes las razones que impulsan a cuestionar una modalidad tradicional y ya existente en el país, y que aparece con exclusividad al abordar ésta temática puntual, pero no con la infinidad de otros asuntos.

El proyecto prevé en su art. 8o que en los procesos previstos en el literal d del art. 54, la víctima podrá designar a instituciones especializadas en la defensa de los derechos de las víctimas para comparecer y ejercer en su representación sus derechos e intereses. Ello es un enorme avance considerando la fragilidad de la defensa de las víctimas en Uruguay. También hubo resistencias a la previsión que se relacionaban con la posibilidad de *generar la profusión de organizaciones especializadas en la defensa de los derechos de las víctimas,* dándole un significado negativo, cuando en verdad y si ello ocurriera, sería un enorme éxito de ésta ley.

En resumen, las enunciadas e infinidad de otras (*a la supresión de la instancia de parte como requisito para perseguir algunos delitos de violencia sexual a la reserva de la audiencia, al adelanto de prueba, a la reparación tarifada, a la posibilidad de la cesión de arriendo, a la prohibición de realización de actos de disposición sin consentimiento de la víctima cónyuge colaboradora, a la intervención de las sociedades comerciales, al embargo preventivo de los bienes sin prestación de contracautela, entre tantas*), han estado presentes y estimamos que el marco de resistencias hacia a los avances le debe haber implicado al Parlamento Nacional un esfuerzo mayor al habitual. Nuestro reconocimiento en ese sentido.



¿Avanzamos?

El día 9 de octubre de 2017 la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado dio por culminado el tratamiento del asunto. Quienes integramos organizaciones de derechos humanos, los movimientos de niñez y adolescencia y de mujeres y feminista, sabemos que hay fechas conmemorativas cargadas de significado e historia, que usualmente son el marco utilizado por los Estados para con cierto simbolismo mostrar o demostrar sus acciones. Específicamente las semanas anteriores y posteriores al 8 de marzo y al 25 de noviembre, se ha convertido de estilo en Uruguay. En base a ello y a la negativa de ser recibidas en la comisión parlamentaria, estimamos que el Poder legislativo se apronta dar un trámite ágil que permita llegar al próximo 25 de noviembre con una ley integral aprobada.

Han sido décadas de reclamos de la sociedad civil, de observaciones de organismos internacionales para la correcta adecuación de nuestro sistema normativo para revertir la respuesta legal fragmentada, heteronormativa, precaria, género neutra, contradictoria y compleja que actualmente tenemos. Entonces, nos preguntamos si realmente estaremos avanzando en términos cualitativos cuando el parlamento apruebe un proyecto de ley con modificaciones que se apartan o desconocen el texto original y desatienden el sentido y objetivo que una norma de esta naturaleza se propone.

Consideramos que la Cámara de Diputados tiene el potencial de proceder a un estudio profundo del texto proyectado que permita contar con una ley que signifique un avance real con impactos positivos en la vida de las personas.

La sociedad civil organizada conoció el anteproyecto, luego el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo y finalmente las modificaciones introducidas durante su estudio por parte de la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado. Es sobre algunas de éstas últimas que tenemos observaciones y propuestas que formular.



Lo que la modificación se llevó (I)

Personas intersex

El artículo 25 literal j del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: ***"Protocolizar las intervenciones respecto de personas intersex, prohibiendo los procedimientos médicos innecesarios en niñas, niños o adolescentes, cuando sean realizados sin su consentimiento libre e informado, excepto en casos de riesgo de salud, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos en la salud"***. Algo interesante de esto es que la redacción presentada por el Poder Ejecutivo fue sometida especialmente a consideración y acuerdo del Ministerio de Salud Pública.

La base de esta disposición y su sentido real puede encontrarse en el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos "Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América"³², que recomienda que los Estados Miembros de la OEA realicen las modificaciones necesarias a su legislación y políticas con miras a prohibir los procedimientos médicos innecesarios en niños y niñas intersex, cuando sean realizados sin su consentimiento libre e informado, excepto en casos de riesgo médico o necesidad. Las

³² <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violenciapersonaslgbti.pdf>

cirugías y otras intervenciones médicas que no son necesarias según criterios médicos deben ser postergadas hasta que las personas intersex puedan decidir por sí mismas.

La modificación aprobada por unanimidad en la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado deja el artículo carente de sentido: «Promover la protocolización de las intervenciones respecto de personas intersexuales».

Nótese la diferencia sustancial entre "**protocolizar... prohibiendo los procedimientos médicos innecesarios**", y "*promover la protocolización de las intervenciones*". Se trata de una modificación que vacía de sentido a la disposición legal, no siendo su objeto la protección de derechos de las personas intersex, al ni siquiera hacer mención a la prohibición de los procedimientos quirúrgicos innecesarios que es una de las manifestaciones de violencia más graves a las que se ven sometidas. De aprobarse el texto con la modificación introducida, consideramos que se abre una ventana a la legitimación de la violencia que implica mutilar, modificar la apariencia de sus genitales, esterilizar e intervenir sobre sus cuerpos con el único objetivo de encajar en el estándar corporal binario. Dada la redacción aprobada carece de lógica jurídica, en virtud que hasta los procedimientos quirúrgicos innecesarios podrían ser parte de la protocolización que se promoverá.

Surge de la versión taquigráfica ³³que al considerar la disposición se manifestó "*Con respecto a este literal lo que habíamos acordado, con el asesoramiento de la gente de nuestro equipo, es que debería decir «promover la protocolización». El argumento en este sentido es que, en realidad, no necesariamente protocoliza sino que lo que busca es la promoción de la protocolización. Por tanto, propongo que el literal comience diciendo: «Promover la protocolización de las intervenciones» y luego continúe tal como está redactado*". Nótese la diferencia entre el deber de protocolizar y promover la protocolización. También hubo manifestaciones como la siguiente: "*Quiero que conste en la versión taquigráfica que no estoy de acuerdo con la redacción cuando se refiere a los niños, niñas y adolescentes. Con respecto a los niños y niñas me parece que estamos yendo más allá de nuestra competencia o por lo menos del alcance de esta ley. Continúa diciendo: «realizados sin su consentimiento libre e informado». En este sentido, es muy difícil medir en un niño o una niña si eso es así. También me genera duda la expresión «intersex», creo que podemos tener alguna interferencia con otras leyes. Este no es un artículo que me resulte claro. Por otra parte, ¿cuáles son los procedimientos médicos innecesarios? Tampoco es algo que podamos medir. Creo que entraríamos en una discusión muy profunda con el Ministerio de Salud Pública para establecer cuáles son los procedimientos médicos innecesarios*"³⁴

En esa misma sesión se propone votarlo y dejarlo entre los que se van a revisar luego. Ello se hace, y el luego sucede en una sesión posterior³⁵ en la cual se lee el literal j., con las modificaciones propuestas: «Promover la protocolización de las intervenciones respecto de personas intersexuales». Dejándose constancia que el resto del literal, que había sido cuestionado quedaría eliminado, para finalmente aprobarlo.

De las intervenciones transcritas no surgen argumentos o razones que expliquen el apartamiento del texto original. Por el contrario, encontramos que se noticia la opinión de asesores pero no se da cuenta de la argumentación jurídica que motiva dejar sin efecto el deber de protocolizar. En lo restante, tampoco encontramos razones que justifiquen la supresión de toda mención a los procedimientos quirúrgicos innecesarios, sino un cúmulo de dudas respecto a cuales son, y lo que impresiona más grave al propio concepto de intersex.

Consideramos que el Parlamento Nacional tiene a su alcance investigaciones, producciones académicas de todo tipo, informes temáticos del sistema internacional e interamericano de protección a los derechos

³³ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201711595837428.HTML>

³⁴ Idem anterior

³⁵ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201714085827124.HTML>

humanos, personas con experticia en la temática, que fácilmente pueden orientar a quienes legislan sobre aquellas conceptualizaciones y realidad con las cuales no están familiarizados.

Ello permitiría comprender el cabal sentido del texto originario y dejar sin efecto la modificación introducida por la comisión parlamentaria.

Lo que la modificación se llevó (II)

Dilaciones innecesarias

El artículo art. 5 lit k, del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: **“Celeridad y eficacia. Las disposiciones de esta ley deben cumplirse de manera eficaz, oportuna y sin dilaciones innecesarias».**

Surge de la versión taquigráfica³⁶ que al considerar la disposición se manifestó: *“«sin dilaciones innecesarias» es una frase vaga. Si se habla de eficacia, para mí el término involucra que debe hacerse sin dilaciones y, si es oportuna, habla de la oportunidad. Por lo tanto, propongo finalizar el texto del artículo en la palabra «oportuna».*” Y luego se aprueba por unanimidad el artículo con la modificación propuesta: «Las disposiciones de esta ley deben cumplirse de manera eficaz y oportuna».

Consideramos que el Parlamento Nacional debe revisar la supresión y regresar a la redacción originaria. Corresponde en este sentido manifestar que la eficacia es la capacidad de alcanzar el efecto que espera, en tanto lo oportuno refiere al momento y circunstancias puntuales que permiten producir el efecto deseado. Por su parte, la dilación tiene que ver con el retraso, pues es una demora o una tardanza de algo por un cierto tiempo o una detención temporal.

Quienes trabajan en la defensa de los derechos humanos de la niñez, adolescencia y las mujeres, conocen la diferencia sustancial entre el normal desarrollo de los procedimientos y las dilaciones innecesarias que frecuentemente provienen de las acciones u omisiones de las autoridades. Ello obstaculiza el goce de los derechos que las normas dicen proteger, por lo que no solo no se trata de ninguna vaguedad, sino de una disposición que era tremendamente necesaria en la realidad a la cual va dirigida.



Lo que la modificación se llevó (III)

Derechos Humanos y Violencia Doméstica

El artículo art. 7 lit a, del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía la siguiente definición: **“Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta, que por cualquier medio menoscabe, limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos humanos de una mujer, causada por una persona con la cual tenga una relación de parentesco, o tenga o haya tenido una relación de noviazgo o tenga o haya tenido una relación basada en la cohabitación. Constituye también violencia doméstica la exposición de niñas, niños o adolescentes a la violencia contra sus madres u otras personas a cargo de su cuidado”.**

³⁶ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S20160966791746.HTML>

Surge de la versión taquigráfica³⁷ que al considerar la disposición se manifestó: "Nosotros tenemos una modificación al texto original... «Violencia doméstica. Constituye violencia doméstica toda acción u omisión, directa o indirecta que menoscabe –se suprime «que por cualquier medio»– limitando ilegítimamente el libre ejercicio o goce de los derechos –quitamos «humanos»– de una mujer, ocasionada –en vez de «causada»– por una persona con la cual tenga una relación de parentesco, haya tenido o tenga una relación afectiva concubinaria. En definitiva se aprobó por unanimidad la modificación al texto.

Consideramos que el Parlamento Nacional debe revisar ambas supresiones y regresar a la redacción originaria.

Particularmente preocupa que se suprima la referencia a los derechos humanos, en virtud del histórico recorrido que hubo de realizarse para que se reconozca que los derechos vulnerados en este tipo de manifestación de violencia, también son derechos humanos. Conectar la vulneración de derechos fundamentales con aquello que se sucedía en el ámbito privado, ha sido resistido en el ámbito jurídico y de hecho la tardanza en la promulgación de la Ley 17.514 tuvo relación directa con las dificultades que ello implicaba. Ya en 2002 el reconocimiento a que se trata de derechos humanos pasó a ser ley, por lo cual la supresión actual implica un franco retroceso en el reconocimiento de derechos que ya hemos alcanzado en el marco nacional y forman parte de la normativa vigente.



Lo que la modificación se llevó (IV)

Debida diligencia

El artículo art. 2, del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía la siguiente definición: **"Declaración de orden público e interés general. Las disposiciones de esta ley son de orden público. Declárase de interés general la erradicación de la violencia hacia las mujeres (niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y mayores) y el actuar con la debida diligencia para ese fin"**

Surge de la versión taquigráfica³⁸ que al considerar la disposición se manifestó: "*Nosotros eliminamos «y el actuar con la debida diligencia para ese fin», porque si le damos la aplicación imperativa y, además, le agregamos lo relativo al interés general, es redundante". Se vota por unanimidad la supresión de la debida diligencia.*

De modo muy sencillo, podemos expresar que el "orden público" de una ley tiene que ver con que los particulares no pueden crear convenios derogatorios o que modifiquen total o parcialmente las disposiciones que contiene la norma; por su parte el "interés general" equivale al bien común como conjunto de condiciones de la vida social que posibilitan a los individuos y a las comunidades intermedias que ellos forman, el logro más pleno de su perfección; y la "debida diligencia" es una obligación del Estado que debe emplearla en su actuación para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres que ocurre tanto en espacios públicos como privados, que ocurra dentro del hogar o de la comunidad, perpetrada por individuos o agentes estatales.

De la intervención transcripta surge como argumento la redundancia, lo que significaría el empleo de palabras innecesarias para expresar una idea o concepto por estar ya expresado con otras palabras o por sobreentenderse sin ellas. Ahora bien: los conceptos o ideas que contenía el texto original son el de orden público, interés general y debida diligencia. Se trata de conceptos absolutamente distintos, razón por la cual no es posible admitir la existencia de redundancia alguna.

Consideramos que el Parlamento Nacional debe revisar la modificación y regresar a la redacción originaria.

³⁷ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S20160966791746.HTML>

³⁸ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201609198530482.HTML>



Lo que la modificación se llevó (V)

Incidencia positiva

El artículo art. 5, del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo consagraba como principio rector: **“El Estado, a través de las leyes, las políticas, los servicios, las resoluciones administrativas y judiciales debe incidir positivamente para la eliminación de las relaciones de dominación sustentadas en estereotipos socioculturales de inferioridad o subordinación de las mujeres. En igual sentido deben orientarse las acciones de las instituciones privadas, de la comunidad y de las personas en particular».**

Surge de la versión taquigráfica³⁹ que al considerar la disposición se manifestó: *“Me parece un poco excesiva la descripción de las formas en que el Estado puede o debe actuar. Entonces, nos parece que podríamos simplificar...”*. Se vota por unanimidad la modificación, quedando redactado de la siguiente manera: **“El Estado, a través de sus diversas formas de actuación, debe promover** la eliminación de las relaciones de dominación sustentadas en estereotipos socioculturales de inferioridad o subordinación de las mujeres. En igual sentido deben orientarse las acciones de las instituciones privadas, de la comunidad y de las personas en particular”.

La incidencia positiva (**“debe incidir positivamente”**) no tiene que ver con la promoción (**“debe promover”**) y de hecho el Estado a través de distintas acciones viene promoviendo hace muchos años la eliminación de las relaciones de dominación de las mujeres y los resultados están a la vista. Si es la realidad nacional la que se pretende impactar de manera favorable, es indispensable que el Estado incida de manera positiva para eliminar los estereotipos y esta norma proyectada es la útil a esos efectos.

De las versiones taquigráficas no surge ningún argumento que justifique la modificación. Por el contrario impresiona que buscando simplificaciones se incurrió en un error.

Consideramos que el Parlamento Nacional debe revisar la modificación y regresar a la redacción originaria.

Lo que la modificación se llevó (VI)

Apercibimientos in eternum

El artículo art. 65, del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: **“El denunciado está obligado a comparecer bajo apercibimiento de ser llevado ante el Juzgado con auxilio de la fuerza pública. Sin perjuicio de ello, si no fuere ubicado o no concurriera a la audiencia por cualquier motivo, ésta se celebrará de todas formas y se adoptarán las medidas que correspondan”.**



Surge de la versión taquigráfica⁴⁰ que al considerar la disposición se manifestó: *“Nosotros tenemos una redacción más breve, que diría: «El denunciado está obligado a comparecer bajo apercibimiento de ser conducido ante el Juzgado con auxilio de la fuerza pública».... Según los asesores, se elimina este último párrafo porque los juicios en rebeldía están prohibidos expresamente por la constitución, según su artículo 21”*. Como en otras sesiones, inmediatamente se suspende la versión taquigráfica, por lo que no sabemos que se discutió, y acto

³⁹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201609609837989.HTML>

⁴⁰ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201712877449317.HTML>

seguido se pasa a votar el artículo con reformas introducidas, quedando redactado así: " El denunciado está obligado a comparecer bajo apercibimiento de ser conducido ante el Juzgado con auxilio de la fuerza pública".

Ojalá se tratara de una redacción más breve, en realidad la confusión inaceptable entre un juicio criminal en rebeldía y una audiencia enmarcada en un proceso cautelar en materia civil, conllevó a vaciar el artículo de sentido. Se somete la adopción de medidas de protección al día en el cual efectivamente se logre la conducción de la persona agresora, luego de los apercibimientos de estilo y de una labor policial que implicará ubicar a una persona que no quiere ser ubicada. Quienes trabajan en la defensa de los derechos humanos de la niñez, adolescencia y las mujeres, conocen la demora de esta operativa, así como la negativa práctica de ordenarla, emitiendo resoluciones de apercibimientos que no se concretan.

La norma modificada se convierte en un elemento obstaculizador para el proceso de protección. Con ello se ha convertido en una disposición a contravía del sentido cautelar que tiene el proyecto de ley y un franco retroceso a los derechos hoy vigentes.

Consideramos que el Parlamento Nacional debe revisar la modificación y regresar a la redacción originaria.



Lo que la modificación se llevó (VII)

Abuso sexual especialmente agravado

El artículo art. 91, del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: **"Abuso Sexual especialmente agravado. Se considerará abuso sexual especialmente agravado cuando se invade cualquier parte del cuerpo de la víctima o del autor, a través de la penetración por insignificante que fuera, vía anal o vaginal, con un órgano sexual, otra parte del cuerpo o un objeto, así como la penetración vía oral con un órgano sexual, castigándose con una pena de dos a doce años de penitenciaría. La pena a aplicar en caso de tentativa nunca será inferior a dos años de penitenciaría».**

Surge de las versiones taquigráficas que la votación fue aplazada en varias oportunidades y recién analizada en la penúltima sesión antes de finalizar el estudio de proyecto por parte de la comisión del senado⁴¹ que al considerar la disposición se manifestó: *"Proponemos que en vez de expresar: «cuando se invade cualquier parte del cuerpo de la víctima...» diga «cuando se agrede cualquier parte del cuerpo de la víctima...», y eliminar la referencia al «autor»"* Se vota por unanimidad las modificaciones propuestas.

El abuso sexual puede adoptar diversas modalidades que fueron contempladas en la redacción original, y tienen que ver con la invasión del cuerpo de la víctima como del autor. De las versiones taquigráficas no surge ningún argumento que justifique la supresión de la referencia al "autor" ni la sustitución de "se invade" por "se agrede", ni la razón por la cual se está dejando afuera de la previsión todas aquellas situaciones de abuso sexual en las cuales el autor del delito es penetrado por un órgano sexual, otra parte del cuerpo u objeto, modalidades utilizadas con frecuencia por personas abusadoras.

Nuestro país contiene una grave situación en referencia al abuso sexual y nada justifica que en el marco de una ley que pretende ser integral, se suprima una modalidad usual de abuso. Consideramos que el Parlamento Nacional debe revisar la modificación y regresar a la redacción originaria.

⁴¹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201714467370566.HTML>

Lo que la modificación se llevó (VIII)

Sap

El último párrafo del artículo art. 49, del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: **“No será válido alegar el presunto Síndrome de Alienación Parental (SAP) o utilizar argumentos análogos para disminuir la credibilidad de la palabra de niñas, niños o adolescentes o de las mujeres”**.



Durante la discusión parlamentaria parecería existir entre quienes asistieron a dar su opinión un consenso en definir como acientífico al falso síndrome, y que el solo hecho de nombrarlo le daría una jerarquía que no tiene, aunque se lo relaciona con una supuesta limitación al derecho de defensa por cuanto estaría prohibiendo una alegación.

De las versiones taquigráficas surge que fue aprobado la totalidad del artículo 49⁴² “sin perjuicio de encontrar una mejor redacción hacia el trámite definitivo del proyecto”. Tres meses después y durante una sesión⁴³ se manifiesta: *“Habíamos quedado en buscar una redacción que convenciera más a los señores senadores. El texto es el siguiente: «Sin perjuicio de los argumentos técnicos que correspondan, en todos los casos se respetará el derecho de las niñas, niños y adolescentes a dar su opinión»*. Se vota por unanimidad la propuesta *“respecto al último párrafo del artículo 49”*.

Quienes se desempeñan en la defensa de niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso conocen esa herramienta perversa utilizada por operadores jurídicos para el descrédito de la palabra de las víctimas. Administrativamente la SCJ no adopta decisiones respecto de los operadores que lo ponen en práctica. En los Consultorios Jurídicos de la Facultad de Derecho de la UDELAR se lo está utilizando, lo que significa que hay docentes que enseñan a utilizarlo a los estudiantes y futuros profesionales. Ello revela que no solo la realidad es desfavorable sino que el futuro parecería que también.

Consideramos que el Parlamento Nacional debe revisar la modificación y regresar a la redacción originaria, que refiere a la ausencia de validez de herramientas que tienen por objetivo descreer de la palabra de niñas, niños y adolescentes.



Lo que la modificación se llevó (IX)

Garantías de no repetición

El Artículo 9 lit I del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo contemplaba derechos de las mujeres **“a la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición”**.

Durante la discusión parlamentaria encontramos una sesión⁴⁴ donde se manifiesta que parece un *“poco osado integrar las garantías de no repetición”* postergándose su estudio. Siete meses después, se procede a su consideración: *“El problema es que había una consulta vinculada a las garantías de no repetición, y habíamos acordado que el texto expresara lo siguiente: «A la verdad, la justicia y la reparación a través de un recurso sencillo*

⁴² <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201712365166305.HTML>

⁴³ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201714657148593.HTML>

⁴⁴ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201610776603860.HTML>

y rápido ante los Tribunales competentes». Vimos que de esta forma se limitaba el problema de las garantías de no repetición, porque las leyes no pueden garantizar que no se van a repetir". Y así se aprueba por unanimidad.⁴⁵

Consideramos confusa la argumentación que justificó la modificación del texto original. Las Garantías de No Repetición son consideradas tanto una de las formas de reparación a las víctimas como uno de los principios generales de responsabilidad internacional de los Estados. Dichas garantías a diferencia de las medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción se encuentran dirigidas a la sociedad con el propósito que no se repitan la vulneración de los derechos de las víctimas, así como eliminar y superarlas causas estructurales de la violación masiva a los derechos humanos y/o al derecho internacional humanitario al interior de la sociedad. Las garantías de no repetición comprenden dos dimensiones: una preventiva y otra reparadora. Se trata de un concepto desarrollado por el derecho internacional e interamericano de los derechos humanos, conjuntamente con los otros componentes del concepto de reparación: restitución, indemnización, rehabilitación, y satisfacción.

Entendemos que el Parlamento Nacional debe revisar la modificación y regresar a la redacción originaria, dado que las garantías de no repetición – dada su propia naturaleza- han de ser previstas siempre mediante leyes, al contrario de lo que se afirmó para suprimir parte del texto.

Lo que la modificación se llevó (X)

Tipología ambiental del acoso callejero

El Artículo art 6. k del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo contemplaba la tipología ambiental del acoso sexual callejero: **"Todo acto de naturaleza o connotación sexual ejercida en los espacios públicos, por una persona en contra de una mujer con la que no tiene una relación y sin su consentimiento, generando malestar, intimidación, hostilidad, degradación, humillación, o un ambiente ofensivo para la mujer acosada"**



Surge de la actividad parlamentaria que hubo dos modificaciones a la redacción original y al argumentarse la segunda de ella eliminando la tipología específica se manifestó: "... Y luego establece «o un ambiente ofensivo para la mujer acosada». ¿Qué quiere decir? ¿Que se genere un ambiente ofensivo para la mujer acosada? Esta última parte es tan subjetiva que yo la eliminaría, señora presidenta"; también "... Creo que, además, si establece que se genera «malestar, intimidación, hostilidad, degradación, humillación», ya eso es un ambiente ofensivo, o sea que es hasta redundante en el concepto...".⁴⁶

La tipología ambiental del acoso sexual ya se encuentra prevista en nuestro sistema normativo y en lo que refiere exclusivamente al ámbito laboral, específicamente en la Ley 18.561 con exacta expresión. El razonamiento para comprender como opera esa tipología específica en la modalidad de violencia es diametralmente opuesto al que se expresó al tiempo de su estudio. La realidad es que es posible el ambiente ofensivo sin llegar a la humillación, la degradación, la hostilidad, la intimidación o el malestar, lo que torna pertinente su previsión en la ley.

De hecho es esa tipología la que más se sucede en el ámbito del acoso sexual callejero y por ello entendemos que el Parlamento Nacional debe revisar esa modificación y regresar a su redacción originaria.

⁴⁵ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201713521171267.HTML>

⁴⁶ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201610383659154.HTML>



Lo que la modificación se llevó (XI)

Restitución internacional

El Artículo art 47 del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: **"Agrégame el siguiente inciso al literal B) del art.15 de la Ley N° 18.895 del 20 de abril de 2012:**

"Siempre que se acredite que exista o haya existido violencia basada en género del demandante contra los hijos cuya restitución se solicita, o contra la persona a cuyo cargo se encuentren, se considera configurado el grave riesgo a que hace referencia el inciso anterior".

Surge de la actividad parlamentaria que durante su consideración se realiza una intervención⁴⁷ sobre un caso particular que no conecta racionalmente con la previsión y durante la sesión posterior⁴⁸ se decide su desglose.

Durante todo el estudio del proyecto, no se explicita ningún argumento que explique las razones por las cuales se suprime una disposición que garantizará derechos a niños, niñas y adolescentes en casos de restitución internacional en los cuales el demandante haya ejercido violencia basada en género contra los hijos/as cuya restitución reclama.

Entendemos que resulta indispensable que el Parlamento Nacional revea la supresión de la disposición e incorpore la misma en su redacción originaria.

Lo que la modificación se llevó (XII)

Vivienda



El Artículo art 40 del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: **"Los responsables de los programas del Sistema Público de Vivienda preverán las medidas necesarias para garantizar, a las víctimas de violencia basada en género, la permanencia en la vivienda que habitan. En los casos en que esta permanencia implique el pago de una cuota en dinero, la misma se ajustará a las posibilidades económicas de las víctimas. Fuera de estos casos, se tomará en cuenta el objetivo de permanencia establecido en este artículo a los efectos de ajustar las obligaciones previstas para cada modalidad de adjudicación".**

Surge de las versiones taquigráficas que en una única sesión primero se lo votó afirmativamente con una sustancial modificación que consistía en sustituir "preverán" por "promoverán", al mismo tiempo se hicieron constar las dudas y confusiones que despertaba en integrantes de la comisión la supuesta vulneración a derechos de terceros con manifestaciones como: *"En definitiva, este artículo me tiene muy confundida, por lo que propongo hacer la consulta sobre qué quisieron decir"*.⁴⁹ Y por último también se lo desglosó en esa sesión.

Transcurridos quince meses, la comisión parlamentaria lo reconsidera y se vota unánimemente la siguiente redacción: *"«Artículo 40 (Sistema público de vivienda). - Los responsables de los programas del Sistema Público*

⁴⁷ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S20171217482055.HTML>

⁴⁸ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201712365713656.HTML>

⁴⁹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201712177450812.HTML>

*de Vivienda preverán las medidas necesarias para garantizar a las víctimas de violencia basada en género, la permanencia en la vivienda que habitan».*⁵⁰

La previsión del artículo 40 en su redacción original pretendía atender específicamente aquellas hipótesis de reducción de la solvencia económica de un núcleo familiar, ajustando la obligación de pago a los ingresos de las víctimas de violencia basada en género, cuando existe vivienda adjudicada o en proceso de adjudicación por el sistema público de vivienda. De esa forma se atendería una de las mayores dificultades que enfrentan las víctimas y retardan en proceso de salida de las situaciones de violencia, en virtud del temor que implica perder su vivienda (por no poder solas afrontar el quantum de la cuota) o frustrar la posibilidad que le sea adjudicada en el futuro (ya que la separación con la persona agresora trae consigo la reducción de ingresos del núcleo familiar). Todo ello fue suprimido por la comisión parlamentaria. Entendemos que el Parlamento Nacional debe revisar la modificación y regresar a la redacción originaria, dado que es necesario contemplar la situación general que comúnmente conlleva la pérdida de vivienda a las víctimas, y concomitantemente otorgar al sistema público con rango de ley una herramienta que les permita de forma legítima contemplar la variación de solvencia económica por la causal de violencia de género.

Asimismo hubo modificaciones a la redacción original del Artículo 41 que preveía **“Cuando en sede judicial se hubiere dispuesto la medida de retiro de hogar respecto del titular de un contrato de comodato o arrendamiento de un inmueble con destino casa habitación, operará la cesión legal del contrato en favor de la víctima que cohabitare el mismo, debiendo comunicarlo al arrendador o comodante en un plazo no mayor a 60 días hábiles. Dicha cesión operará aun cuando la víctima se hubiera retirado provisionalmente, si manifestara su voluntad de reintegro.**

De igual forma procederá en favor de las cónyuges o concubinas cotitulares o colaboradoras respecto de los predios en los que se desarrolle un emprendimiento agrario familiar, siempre que residieren en el mismo”.

Las cesiones legales de estos contratos están previstas en nuestro ordenamiento, por lo que la disposición no constituye una innovación respecto del instituto jurídico, radicando su riqueza en la incorporación de las situaciones de violencia mediante una previsión expresa, tanto en lo urbano como en lo rural.

Surge de las versiones taquigráficas que se manifestó: *“En realidad, esto me lo hicieron ver los asesores, pero igualmente yo ya lo había visto. En caso de que se retire al agresor de la vivienda y que la titularidad del arrendamiento le corresponda a la víctima, ¿quién se haría cargo del pago del arrendamiento? Vuelvo a pensar en la voluntad del arrendador, pero antes, al derecho del arrendador a recibir el dinero del arrendamiento. A mí me surgen dudas sobre este artículo, pero de repente al leerlo los señores senadores le encuentran una explicación que yo no le he encontrado”*⁵¹ Luego deciden desglosar el artículo. Es bastante claro que si opera una cesión legal de contrato no cabe ninguna duda posible sobre quien recae la obligación de pago, por lo cual no se comprenden esas razones que a modo de duda se presentaron para el desglose.

Cuando se reconsidera el artículo 41⁵² se modifica el mismo suprimiendo todo el inciso segundo que atendía la situación de las mujeres rurales cónyuges o concubinas cotitulares o colaboradoras respecto de los predios en los que se desarrolle un emprendimiento agrario familiar, sin argumentar la motivación que existe para ello.

Entendemos que resulta indispensable que el Parlamento Nacional revea la supresión del inciso segundo, del artículo 41, reincorporándolo en su redacción originaria.

⁵⁰ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201714082307579.HTML>

⁵¹ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201712177450812.HTML>

⁵² <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201714084073721.HTML>



Lo que la modificación se llevó (XIII)

Violencia Obstétrica

El Artículo art 6 literal h del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo disponía: “. **Violencia obstétrica. Toda acción, omisión o patrón de conducta del personal de la salud, dirigida a la apropiación del cuerpo y de los procesos reproductivos de una mujer, que afecta su autonomía para decidir libremente sobre su cuerpo y que se expresa en un trato deshumanizador, el abuso de medicalización y la patologización de los procesos naturales.**

Consta en las versiones taquigráficas que un senador lisa y llanamente pregunta “¿Que es violencia obstétrica?”⁵³. y que al tiempo considerarse su estudio hubo las siguientes manifestaciones: “ Me parece que hay innumerables neologismos que preferiría que fuéramos limitando. No tengo una redacción alternativa, pero me parece que en una ley no podemos colocar la expresión «dirigida a la apropiación del cuerpo». Podríamos ensayar redacciones como: «Toda acción, omisión o patrón de conducta del personal de la salud, dirigida a la sustitución de la voluntad de la mujer sobre su propio cuerpo». Pero el tema es extremadamente complejo. No sé si podemos llegar a una redacción ahora o si proponemos pensarlo y traerlo en una propuesta, porque no tengo una redacción que abarque todo el inciso”. También se expresó: “En primer lugar aquí hay un aspecto que es más que un concepto jurídico: el tema de la apropiación del cuerpo. Creo que estamos todos de acuerdo en que es una redacción que innova en este tema. Pero a su vez llama la atención la referencia al abuso de la medicalización y la patologización de los procesos naturales. Presumo que se está aludiendo al abuso de las cesáreas, pero propondría desglosar este literal para estudiarlo mejor”.⁵⁴ En esa misma sesión se votó su desglose.

Transcurridos nueve meses se reconsidera el artículo procediéndose a votar por unanimidad la siguiente redacción: «h. Violencia obstétrica. Toda acción, omisión y patrón de conducta del personal de la salud en los procesos reproductivos de una mujer que afecte su autonomía para decidir libremente sobre su cuerpo, o abuso de técnicas y procedimientos invasivos».

La definición original recogía las principales manifestaciones de la violencia institucional que se ejerce sobre las mujeres cursando procesos reproductivos⁵⁵.

Con este cambio quedan tres asuntos esenciales fuera de la previsión: el trato, el abuso de medicalización y la patologización de los procesos, sin expresarse los argumentos que expliquen tal omisión.

El trato, o más bien, maltrato hacia las mujeres en sus procesos reproductivos es una dimensión fundamental de la violencia obstétrica. Implica desde no informar sobre el proceso, no responder sus preguntas, realizarle maniobras invasivas sin avisar y sin consentir, trato infantilizante, referencias despectivas a su sexualidad, culpabilización por gritar o por no “saber” pujar, entre otras. Consideramos que una definición legal de violencia obstétrica que no tenga en cuenta los aspectos de cómo el personal de salud trata a las mujeres es un grave error que redundará en la reproducción de esta violencia.

Por otra parte, llama la atención la supresión del término humanización, cuando está aceptado internacionalmente y forma parte de la Ley 18.426 de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva que en su inciso c) del Art. 3 dispone: “Promover el parto humanizado garantizando la intimidad y privacidad;

⁵³ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201607742905617.HTML>

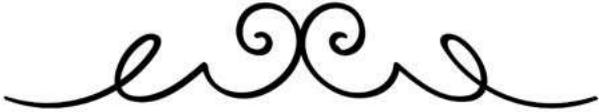
⁵⁴ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S201609668033468.HTML>

⁵⁵ Es muy similar a las leyes de violencia obstétrica que existen en la región (en Venezuela el Art. 15 de la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida libre de Violencia; en Argentina el Inciso e) del Art. 6 de la Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales).

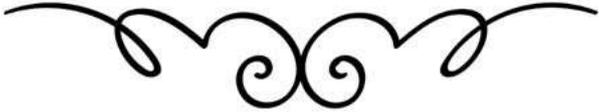
respetando el tiempo biológico y psicológico y las pautas culturales de la protagonista y evitando prácticas invasivas o suministro de medicación que no estén justificados”.

El abuso de medicalización y la patologización de los procesos también son omitidas. Con esto se pierde de vista, justamente, una de las causas de la violencia, la que refiere al creciente intervencionismo médico injustificado en la asistencia obstétrica. En vez de considerar a las mujeres en situación de parto como sujetas sanas que requieren vigilancia obstétrica, pero que pueden parir casi sin intervenciones del personal de salud (en la mayoría de los casos); se las concibe como pacientes en procesos patológicos. De este modo el parto pasa a ser un asunto exclusivamente médico, que necesita de intervenciones obstétricas constantes y de prácticas rutinarias tales como: apurar con occitocina sintética, rotura de membranas, hacer monitoreo electrónico continuo, hacer episiotomía de rutina. El elevado índice de cesáreas es un indicador de la patologización del nacimiento. En este marco las mujeres pierden la capacidad de opinar sobre lo que sienten o desean.

Con la modificación introducida se vació de contenido explicativo la propia definición de violencia obstétrica, por lo que consideramos que resulta indispensable que el Parlamento Nacional reincorpore las referencias al trato, a la medicalización y la patologización en los términos que contenía la redacción originaria en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.



COMENTARIOS FINALES



Instalado el tema en la agenda parlamentaria, el enorme desafío que hoy tenemos desde el movimiento de mujeres y feminista, es aportar en términos cualitativos a enriquecer el desarrollo del debate y coadyuvar de esa manera a superar las resistencias que aún persisten.

Luego de tantos años de reivindicaciones, de denuncia nacional e internacional, de marchas, reclamos, observaciones de organismos internacionales y reconocimiento estatal respecto a la necesidad de superar el marco normativo actual, entendemos que es posible avanzar. Lo que la modificación se llevó durante el estudio de la Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión del Senado, confiamos en que la Cámara de Senadores o en su defecto la Cámara de Diputados habrá de revisar y así lo estamos peticionando en ésta correspondencia colectiva y abierta a la ciudadanía en general, a las autoridades y a quienes hacen las leyes en el país.

Somos conscientes del momento histórico que significará pasar a contar en nuestro ordenamiento con una norma que de manera integral afronte las múltiples manifestaciones de violencias. También de todos aquellos infames laberintos que las víctimas aún recorren, sin encontrar una respuesta legal completa, adecuada y eficaz.

Sabemos que las normas formalmente promulgadas son apenas parte de la respuesta ante la problemática de origen multicausal, y no por ello menos importante. Consideramos al derecho como una dimensión indispensable para alcanzar las transformaciones urgentes y necesarias. Para nuestro movimiento no tendrá mayor valor arribar a esta meta si hay mujeres que la ley olvida y deja rezagas, o hay situaciones que pudiendo contemplar no lo hace, u obligaciones estatales que se pretenden desconocer. No nos es posible admitir que se haya dejado a las personas intersex sin la debida protección ante los procedimientos quirúrgicos innecesarios a los que son sometidas, con el sólo afán de etiquetarlas. Carece de sentido que no se contemple la tipología ambiental del acoso callejero, siendo la más común de encontrar. Nos preocupa que la legislación no haya prohibido la utilización de una herramienta tan perversa y justificadora del abuso sexual, como lo es el supuesto síndrome de alienación parental inventado por un pedófilo confeso para descreer de la palabra de las víctimas. No compartimos que se haya vaciado de contenido explicativo la propia definición de violencia obstétrica, al suprimir las referencias al trato, a la medicalización y la patologización en los términos que contenía la redacción originaria en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. Pensamos que haber eliminado el reconocimiento a que los derechos vulnerados en situación de violencia intrafamiliar son derechos humanos, implica un enorme retroceso en una reivindicación que ya habíamos logrado en éste país. No compartimos que se suprima una modalidad de abuso sexual especialmente agravado, porque así se habilitará impunidad. Consideramos indispensable que el Estado asuma el compromiso de incidir positivamente en la eliminación de la dominación de la mujer sustentada en estereotipos, porque con la realidad del país demuestra que con promoción no ha sido suficiente. No compartimos que se desconozca el deber de la debida diligencia con el que hay ejecutar todas y cada una de sus acciones estatales, dando a nuestra sociedad y especialmente a las víctimas sobrevivientes las mayores garantías, entre ellas de no repetición. Resulta inaceptable que se haya debilitado las garantías referidas a la vivienda, a sabiendas que hoy constituye una de las mayores dificultades que enfrentan las víctimas retardando su proceso de salida a la situación de violencia. No compartimos que se haya suprimido la previsión de grave riesgo y dejado sin protección a niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia, cuando la persona agresora solicita su restitución internacional. En resumidas cuentas, las mujeres hemos esperado tanto que no aceptaremos que ninguna quede en el camino.

Si el Estado uruguayo planifica contar con una ley integral que garantice a las mujeres una vida libre de violencia de género y para ello elige el marco de la fecha conmemorativa del 25 de noviembre, que sea con responsabilidad y respeto a todas aquellas que no están, a las que han sobrevivido no exentas de graves secuelas y sobre todo a las que vendrán.

En Uruguay las nuevas generaciones merecen contar con un marco normativo sustancialmente mejor al que a nosotras nos ha tocado. Para que ello exista en la vida de quienes vendrán, nuestro movimiento trabaja hace tiempo y el parlamento hoy tiene la posibilidad de marcar la diferencia. Que esa diferencia no deje a ninguna ni nada por el camino.



COOPERATIVA MUJER AHORA

OCTUBRE 2017

San José 1436 C.P. 11.200 Montevideo – Uruguay

Teléfono (00598) 29039019

Correo Electrónico: cooperativamujerahora@gmail.com

Web: www.mujerahora.org.uy

Elaboración del Documento: **Marina Morelli Núñez ***

Revisión Técnica General: Comisión Directiva de la Cooperativa Mujer Ahora

El análisis, afirmaciones y conclusiones contenidas en esta publicación reflejan exclusivamente la opinión y el accionar de nuestra organización y sintetiza la labor que ejecutamos con el objetivo de lograr la transformación urgente y necesaria que permita avanzar en términos de justicia e igualdad, en definitiva, de desarrollo democrático. Todo el contenido es reproducible total o parcialmente, o más bien, necesariamente reproducible, bastando para ello citar la fuente.

* Doctora en Derecho Ciencias Sociales egresada de la Universidad de la República- Uruguay. Ejerce su profesión de manera independiente. Activista por los derechos humanos de las mujeres. Copeticionaria ante La Comisión Interamericana de derechos Humanos en Audiencia "Femicidios y Violencia Doméstica en Uruguay" 2010 y "DDHH y Nueva Legislación Penal en Uruguay" 2015, "Independencia Judicial en Uruguay" 2017. En 2012 le es adjudicada la calidad de Miembro de la Unión Nacional de Juristas de Cuba- Formó parte de la Federación Internacional de Mujeres de Carreras Jurídicas en el período 2013-2015. Realiza Charlas, Talleres y Conferencias en Uruguay y en el extranjero, tanto en ámbitos sociales como académicos. En 2014 es electa como Coordinadora en CNS Mujeres. Realiza capacitación a operadores del sistema de justicia y de salud en materia de derechos humanos de las mujeres. Es impulsora y letrada patrocinante de acciones colectivas de organizaciones sociales, como las acciones de petición ante la Suprema Corte de Justicia 2012 y ante el Parlamento Nacional 2014. Es integrante del Equipo Jurídico y cooperativista en la Organización Mujer Ahora y en esa calidad ha coordinado la ejecución de proyectos y de equipos docentes.