

## INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS. EXPOSICIÓN DE LOS ESTADOS.

**EJE 1: VIOLENCIA CONTRA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A 25  
AÑOS DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO**

**MESA 1: REFORMAS LEGISLATIVAS PARA LA ELIMINACIÓN DE LA  
VIOLENCIA HACIA LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA**



**República Oriental de Uruguay**

**María Elena Mizrahi**

*Directora del Sistema Integrado para la Protección de la niñez y la  
adolescencia contra la violencia (SIPIAV)*

En Uruguay el problema de la violencia hacia NNA continua siendo un problema social grave, representando una de las formas más extremas de vulneración de Derechos. Esta violencia se ha perpetuado y tolerado como resultado de inequidades históricas, culturales y estructuralmente arraigadas en las relaciones sociales, en los diferentes ámbitos socioculturales, económicos y políticos.

La violencia en nuestra sociedad no responde a características particulares de las personas, sino que se sustenta en las relaciones de poder interpersonales. Estas relaciones de poder implican la naturalización de las relaciones de dominación basadas en las inequidades de género, generación, clase social y etnia. En este sentido, las personas que se encuentran en posiciones más vulnerables son: las niñas, niños, adolescentes, las mujeres y/o personas en situación de dependientes.

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: CONSTRUYENDO AMBIENTES DE PAZ

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA DE LA OEA

CHILDHOOD AND ADOLESCENCE: BUILDING ENVIRONMENTS OF PEACE

OAS SPECIALIZED INTER-AMERICAN CONFERENCE

INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: CONSTRUINDO AMBIENTES DE PAZ

CONFERÊNCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA DA OEA

L'ENFANCE ET L' ADOLESCENCE: EN CONSTRUISANT ENVIRONNEMENTS DE PAIX

CONFÉRENCE SPÉCIALISÉE INTERAMÉRICAINNE DE L' OEA

La violencia que viven niños/as y adolescentes en los distintos ámbitos y bajo diversas formas dejan secuelas importantes en su desarrollo integral, y por ello es necesario implementar estrategias de prevención e intervención temprana en estas situaciones desde todas las instituciones encargadas de trabajar con los niños, adolescentes y familias y en particular desde aquellas que tenemos un rol en la Protección, promoción y garantía de los Derechos fundamentales.

El maltrato y abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes es un problema en primer término de derechos humanos que trasciende la intimidad o privacidad del ámbito familiar y se constituye en un problema social, público y por ende en una responsabilidad colectiva.

El Estado Uruguayo en su conjunto, a partir de las políticas públicas definidas desde 2005 se compromete directamente con la problemática de la violencia hacia NNA, entendiendo el problema de la violencia como un problema social al que se debe atender y priorizar.

Propiciando la visibilidad de esta problemática, no sólo a través de instrumentos legislativos y regulatorios, sino también implementando políticas que instalen el tema en la opinión pública y que permitan desarrollar sistemas de detección e intervención orientados a la protección de la niñez y la adolescencia. Por tanto es esencial contar con políticas integrales que se orienten a trabajar sobre sus factores estructurales, desde un enfoque esencialmente preventivo, superando el abordaje de sus consecuencias y de medidas exclusivamente represivas.

De acuerdo a las recomendaciones del Estudio Mundial sobre Violencia contra Niños, Niñas y Adolescentes (ONU, 2006) Uruguay promulga la Ley N° 18.214 “Integridad personal de niños, niñas y adolescentes”, mediante la cual se prohíbe el castigo físico y humillante como método correctivo o educativo. Desde su nacimiento como proyecto de ley, la propuesta obtuvo el apoyo de

varios sectores de la sociedad civil y de las diversas instituciones y bancadas políticas que integran el Estado uruguayo.

El 20 de noviembre de 2007, la cámara de Representantes del Uruguay aprobó el proyecto de ley contra el castigo físico y humillante de niños, niñas y adolescentes, convirtiendo a Uruguay en uno de primeros países de América Latina en contar con una ley de estas características.

La Ley Nº 18.214 que prohíbe a padres o responsables, así como a toda persona encargada del cuidado, tratamiento, educación o vigilancia de niños y adolescentes, utilizar el castigo físico o cualquier tipo de trato humillante como forma de corrección o disciplina de niños, niñas o adolescentes.

Es de destacar, que en Uruguay el rechazo a las prácticas sociales de castigo físico a los niños con la habilitación de cierta actuación paterna *prudente* se constituyó uno de los pilares sobre los que se desplegó el proceso de *descubrimiento de la infancia* en Uruguay a comienzos del siglo XX, quienes promovieron la sanción del proyecto de ley, se basaron en las orientaciones internacionales en la materia y en estudios de Prevalencia realizados en 2008 donde se constatan los niveles de castigo corporal que se realizan con niños y adolescentes en Uruguay en tanto se reconoce - “*sin ninguna duda*”- estar ante una práctica avalada socialmente. (Leopold, S. (2011) ¿Desterrar o moderar?)

En consecuencia, se legislo para transformar “*esa aceptación social en una no aceptación social*”, adjudicándole de esta manera a la norma jurídica, cierto carácter anticipador y transformador con respecto a las prácticas sociales<sup>1</sup>.

1 Resulta relevante, y habilita una línea de reflexión específica, la observación realizada por Luis Eduardo Morás a este texto, quien señala que las reformas legislativas no siempre han esgrimido fundamentos anticipadores y transformadores de las prácticas sociales; por el contrario, en más de una oportunidad, han manifestado responder a demandas impuestas desde el cuerpo social. Piénsese por ejemplo, en el derrotero histórico de los requerimientos de legislar en torno a la seguridad pública y específicamente en relación a la adolescencia en infracción. En este caso, el cuerpo legislativo, manifiesta responder a un “*pedido*” de la ciudadanía.

Cabe destacar, la observación realizada por Soc. Luis Eduardo Morás quien señala que las reformas legislativas no siempre han esgrimido fundamentos anticipadores y transformadores de las prácticas sociales; por el contrario, en más de una oportunidad, han manifestado responder a demandas impuestas desde el cuerpo social. Por ejemplo, en el derrotero histórico de los requerimientos de legislar en torno a la seguridad pública y específicamente en relación a la adolescencia en infracción. En este caso, el cuerpo legislativo, manifiesta responder a un “pedido” de la ciudadanía.

Por otra parte, una segunda perspectiva que se despliega en el ámbito legislativo, afirma rechazar el proyecto de ley puesto a consideración, en el entendido de que el mismo responde, en sus fundamentos, a la “teoría de la permisividad” que “tanto daño hizo a muchas generaciones en el mundo y en nuestro país”.

### ***Ley y Medios de comunicación***

Como planteamos anteriormente: “El criterio de carácter anticipador y transformador con respecto a las prácticas sociales de esta ley sufrió burla, descalificación por parte de los grandes medios de comunicación que la denominaron la ley de coscorrón contraponiendo los derechos de los NNA con los derechos de propiedad de sus padres sobre ellos”.

Es de destacar que la violencia estuvo legitimada, desde el Código Civil respecto a la Patria Potestad “Los padres tienen la facultad de corregir moderadamente a sus hijos y cuando esto no bastare, podrán ocurrir aun verbalmente al Juez competente para su internación en un establecimiento destinado a ese objeto. El Juez, atendiendo las circunstancias del caso, dispondrá lo que estime conveniente”. Este artículo estuvo vigente hasta el año 2010, cuando fue derogado por la Ley 18 214 de Prohibición del castigo físico. Como vemos, la legitimación normativa del uso de la violencia estuvo vigente

hasta hace muy poco, podemos comprender entonces como socialmente aún este legitimado el uso de la violencia

Es importante, destacar que los cambios normativos tienen un impacto en la subjetividad ya que la noción del niño o niña como sujeto de Derecho dista mucho de lo que antes se entendía acerca de la patria potestad en términos de posesión del adulto sobre el niño o la niña. La posesión, la propiedad supone la negación del otro/a como sujeto de Derecho.

Si pensamos que las relaciones interpersonales son productos socioculturales podemos analizar la situación en el marco de un proceso histórico, “La transformación cualitativa de las relaciones familiares e interpersonales se inscribe en el proceso de construcción de sociedades justas, igualitarias y democráticas; aun así, estas transformaciones no están exentas de dolor, de sufrimiento, de miedos e incertidumbres, pues estos sentimientos están en la base del cambio social.” (García, B y Guerrero, J: 2011; 302).

Por lo tanto, si queremos generar conocimiento y producir estrategias que garanticen los Derechos de NNA y que principalmente terminen con la violencia que sufren NNA en sus familias tenemos que tener en cuenta como lo social permea las prácticas familiares. “...el maltrato infantil (...) se presenta en el interior de las familias, pero como resultado de múltiples condiciones sociales que exceden este ámbito” (Faraone: 2000; 31). Entonces si queremos generar acciones sobre este fenómenos no debemos limitarnos a producir cambios sólo en la familia, sino tener en cuenta las condiciones sociales que promueven y sostienen el fenómeno para también actuar sobre ellas y generar los cambios que sean necesarios.

En tanto continuemos sosteniendo nuestra sociedad en la dominación, la subordinación seguirán siendo las familias exponentes y reproductoras de esta organización generando el terreno propicio para la emergencia de las

situaciones de violencia contra los miembros más vulnerables de esa organización jerárquica.

### ***Políticas Públicas - Sistema de respuesta.***

- ⊙ El Código de la Niñez y Adolescencia y la Convención Internacional de los Derechos del Niño, establecen el deber del Estado de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación sexual, enfatizando la necesidad de crear medidas y programas de protección específicos a la problemática de la violencia.
- ⊙ El maltrato y abuso sexual contra niñas, niños y adolescentes representa una violación a los derechos humanos fundamentales. Trasciende la intimidad o privacidad del ámbito familiar y se constituye en un asunto social, público y por ende en una responsabilidad colectiva.
- ⊙ El Estado uruguayo viene instrumentando y coordinando medidas específicas de protección a la infancia y a la adolescencia desde sus instituciones, servicios, programas y políticas.

En este marco, se acuerda la implementación del Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV) el 25 de abril de 2007:

- ⊙ Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU)
  - ⊙ Ministerio de Desarrollo Social (MIDESI-NFAMILIA)
  - ⊙ Ministerio de Salud Pública (MSP)
  - ⊙ ASSE (Administración de servicios de salud del Estado)
  - ⊙ Ministerio del Interior
  - ⊙ Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)
  - ⊙ Poder Judicial (invitado)
  - ⊙ Ministerio público y Fiscal
- > apoyan: UNICEF.

El SIPIAV es un sistema interinstitucional diseñado para dar respuesta a la violencia hacia niños/ as y adolescentes a nivel nacional, basado en la interinstitucionalidad y dispositivos territoriales de cercanía a las familias.

Esto requiere de servicios diferenciales, gubernamentales y no gubernamentales, según las distintas necesidades de abordaje, con especificidades y responsabilidades diferentes de cada institución involucrada, según su competencia en la protección de los niños, niñas y adolescentes, pero en el marco de un abordaje conjunto. Coordinando y articulando las estrategias entre los actores e instituciones involucrados, de modo de asegurar a niños, niñas y adolescentes el ejercicio pleno de sus derechos.

Desde su creación, el SIPIAV cuenta con un Comité Nacional de Coordinación Interinstitucional, coordinado por INAU, el cual sesiona mensualmente con representantes de ANEP, MSP, ASSE MIDES, MI, Poder Judicial, UNICEF, y Organizaciones No Gubernamentales. Dicho Comité formula las orientaciones y directivas que pautan las acciones del sistema a nivel Nacional, facilitando la territorialización de las propuestas a través de sus diversos servicios en lo local. Asimismo, realiza un seguimiento intersectorial del trabajo del SIPIAV, en lo que respecta a los mecanismos de prevención y atención a la violencia que viven niños/as y adolescentes. Promueve el intercambio y la discusión conceptual relacionada con el abordaje de la problemática de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, para avanzar en el diseño de programas de prevención y atención a la temática.

### **Objetivos del SIPIAV:**

- Consolidar un sistema nacional de atención, mediante un abordaje interinstitucional que responda a la problemática de la violencia contra la niñez y la adolescencia.
- Fortalecer el sistema de promoción, protección, y garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes, avanzando en la

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: CONSTRUYENDO AMBIENTES DE PAZ

CONFÉRENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA DE LA OEA

CHILDHOOD AND ADOLESCENCE: BUILDING ENVIRONMENTS OF PEACE

OAS SPECIALIZED INTER-AMERICAN CONFERENCE

INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: CONSTRUINDO AMBIENTES DE PAZ

CONFÉRENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA DA OEA

L' ENFANCE ET L' ADOLESCENCE: EN CONSTRUISANT ENVIRONNEMENTS DE PAIX

CONFÉRENCIE SPÉCIALISÉE INTERAMÉRICAINNE DE L' OEA



materialización de acuerdos estratégicos que involucren a los organismos del Estado y la sociedad civil.

### ***Tres líneas de acción.***

- (a) Formación y sensibilización sobre la temática, que comprenderá acciones de capacitación dirigidas a los operadores institucionales y fortalecimiento de las redes interinstitucionales a nivel territorial. Por otra parte se desarrollarán estrategias de difusión buscando sensibilizar a la opinión pública en general sobre la temática.
- (b) Modelo de atención, el cual contendrá un sistema de atención específico para niños/as, adolescentes y familias que padecen ó han sufrido situaciones de violencia, contemplando las responsabilidades de cada una de las instituciones firmantes, con los respectivos instrumentos de seguimiento y evaluación.
- (c) Revisión Legislativa, a los efectos de contribuir al funcionamiento del sistema de atención resulta imperioso realizar un seguimiento sistemático de la normativa relacionada con la temática en el ámbito nacional e internacional.

El acuerdo para la puesta en marcha del SIPIAV se realizó bajo las siguientes premisas:

- a) La necesidad de un abordaje integral e interdisciplinario que articule los distintos sectores y organismos involucrados en el tema: salud, educación, gobiernos locales, policía, justicia.
- b) La unidad de intervención de las acciones debe ser el núcleo familiar, trascendiendo al niño o adolescente e incorporando a las estrategias a los adultos referentes, que deben cumplir un rol de protección a lo largo del proceso.



- c) Se requiere de un abordaje a nivel comunitario, incorporando el trabajo a escala local y a los actores involucrados en la temática que se encuentran en cada territorio.
- d) Es necesario revisar y articular servicios específicos que brindan atención de esta problemática, definir alcances, responsabilidades y especificidades en un único circuito de abordaje.
- e) Una herramienta conceptual y operativa fundamental sobre la que el SIPIAV ha venido trabajando es la que refiere a la definición de herramientas par protocolizar las intervenciones (protocolos, guías y mapas de ruta institucionales y territoriales) que permita determinar los pasos a seguir ante las situaciones de violencia que viven los niños y fundamentalmente definir los roles institucionales que compete a cada institución, articular los servicios que tienen responsabilidad en la prevención y atención de las mismas.

### **Alianza estratégica**

El concebir la violencia como un fenómeno estructural, considerando que la normativa y medidas de protección deben implicar tanto a mujeres como a las niñas, niños y adolescentes que se afectan en situaciones de violencia, conlleva al desafío de poder construir una visión conjunta, *género y generacional*.

Se llega entonces, luego de un recorrido compartido por las instituciones con competencia en el tema, a la conceptualización de la violencia basada en género y generaciones (en adelante VBGG) como fenómeno a erradicar.

La necesidad de acuñar una conceptualización compartida, que intersecte las perspectivas género – generacional, surge desde las políticas públicas como forma de poder dar respuestas a situaciones de violencia que implican a mujeres y a NNA.

Continuaremos trabajando para seguir construyendo una política pública contra la violencia. Donde la consideración del niños/as Adolescentes como sujetos de derechos encuentren un nuevo lugar en la sociedad, redefiniendo el lugar de los adultos, del estado y de las instituciones en relación a ellos.

NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: CONSTRUYENDO AMBIENTES DE PAZ

CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA DE LA OEA

CHILDHOOD AND ADOLESCENCE: BUILDING ENVIRONMENTS OF PEACE

OAS SPECIALIZED INTER-AMERICAN CONFERENCE

INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA: CONSTRUINDO AMBIENTES DE PAZ

CONFERÊNCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA DA OEA

L'ENFANCE ET L' ADOLESCENCE: EN CONSTRUISANT ENVIRONNEMENTS DE PAIX

CONFÉRENCE SPÉCIALISÉE INTERAMÉRICAINNE DE L' OEA