



**HAL**  
open science

# Del matrimonio igualitario a la “agenda de derechos” en Uruguay

Luis Rivera Velez

► **To cite this version:**

Luis Rivera Velez. Del matrimonio igualitario a la “agenda de derechos” en Uruguay. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*, 2018, 43 (3), 10.1080/08263663.2018.1495718 . hal-03567245

**HAL Id: hal-03567245**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03567245>**

Submitted on 11 Feb 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## Del matrimonio igualitario a la “agenda de derechos” en Uruguay

Luis Rivera-Vélez

Center for International Studies (CERI), Sciences Po, Paris, France

### RESUMEN

En 2013, Uruguay reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo volviéndose así el país latinoamericano donde los derechos de las personas LGBTI son mejor protegidos. Más allá del contenido de la ley, este caso es único porque, gracias a la acción del movimiento LGBTI, Uruguay es el único país del mundo donde la reivindicación por el matrimonio igualitario se ha inscrito en una agenda más amplia de reconocimiento de derechos. Así, las demandas por la despenalización del aborto y la legalización de la marihuana son incluidas a las demandas LGBTI gracias a las alianzas entre los movimientos sociales que, de manera pragmática, logran impulsarlas hasta su aprobación. Las leyes de ampliación de derechos no derivan de una política del gobierno del presidente José Mujica sino que son el resultado de una acción conjunta de la sociedad civil y de los parlamentarios de izquierda.

### From same-sex marriage to the “rights agenda” in Uruguay

### ABSTRACT

In 2013, Uruguay recognized same-sex marriage, thus becoming the Latin American country where the rights of LGBTI people are better protected. Beyond the content of the law, this case is unique because, thanks to the action of the LGBTI movement, Uruguay is the only country in the world where the demand for same-sex marriage has been inscribed in a broader agenda of recognition of rights. The demands for the decriminalization of abortion and the legalization of marijuana are included in the LGBTI agenda thanks to the alliances between social movements that, in a pragmatic way, manage to push them until they are approved. Thus, the recognition of rights does not derive from a policy of José Mujica's government but is the result of joint action by civil society and left-wing parliamentarians.

### HISTORIA DE ARTÍCULO

Recibido 25 agosto 2016

Aceptado 24 abril 2018

### PALABRAS CLAVES

Uruguay; matrimonio igualitario; aborto; marihuana; agenda de derechos

### KEYWORDS

Uruguay; same-sex marriage; abortion; cannabis; rights agenda

## Introducción

El proceso de aprobación del matrimonio entre parejas de mismo sexo en Uruguay ha sido subestimado dentro de la literatura académica. Mientras los principales trabajos sobre el reconocimiento del llamado “matrimonio igualitario” en América Latina se han concentrado en Argentina, Chile, México y Brasil (Díez 2015; Encarnación 2016; Pierceson, Piatti-Crocker, y Shulenberg 2013) el caso uruguayo solo es nombrado como un caso de excepción en razón del carácter democrático del país (ver por ejemplo, Díez 2015, 256–258).

Sin embargo, el proceso de legalización del matrimonio igualitario en Uruguay es interesante porque se inscribe a la vez en la continuidad de los procesos vividos en otros países latinoamericanos, pero adoptando una forma original. Al igual que en los otros países de la región (Díez 2015; Encarnación 2016; Corrales 2015), por no decir del mundo (Paternotte 2011; Winter, Forest, y Sénac 2018), el factor más importante para el reconocimiento de los derechos LGBTI en Uruguay ha sido la presencia de un movimiento social fuerte que ha puesto el tema del matrimonio dentro de la agenda política. Las alianzas del movimiento LGBTI con otros grupos de defensa de los derechos humanos o de la democracia han permitido que las reivindicaciones propias de esta comunidad se inscriban en un marco más amplio de demandas sociales.

Pero más allá de esta forma común de movilización colectiva de los grupos LGBTI en América latina, la experiencia Uruguaya se ha caracterizado por dos factores innovadores. Primero, la reivindicación acerca del matrimonio igualitario solo llega después de una serie de éxitos del movimiento en materia de políticas públicas que son consideradas primordiales. Así, Uruguay es el primer país latinoamericano en reconocer la unión civil entre personas del mismo sexo en 2007, a las cuales se les otorga el derecho de adoptar en 2009. Además, ese mismo año se aprueba la ley del derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios que benefician principalmente a la población trans (Sempol 2013a). El éxito del movimiento LGBTI lo convierte entonces en un movimiento unificador e impulsor de diferentes demandas sociales haciendo de su causa una demanda central en la nebulosa de movimientos sociales uruguayos.

Segundo, la reivindicación del matrimonio igualitario se inscribe en una “agenda de derechos” mucho más amplia en la cual se incluyen las reivindicaciones en favor de la despenalización del aborto y la legalización del cannabis (Rivera Vélez 2016). Cada una de estas demandas tiene una historia particular pero lo llamativo del caso uruguayo es que durante el gobierno de José Mujica, las demandas sociales encuentran una ventana de oportunidad abierta (Kingdon 1984) que le permite a los movimientos sociales inscribir las reivindicaciones en la agenda parlamentaria de la 47<sup>a</sup> legislatura. Así, en un periodo de menos de dos años son votadas las leyes de despenalización del aborto, de adopción del matrimonio igualitario y de legalización de la marihuana<sup>1</sup> poniendo a Uruguay a la vanguardia en el reconocimiento de derechos en América latina.

Las explicaciones que se le han dado a esta particular alianza entre el movimiento LGBTI, el movimiento feminista y el movimiento cannábico no son del todo satisfactorias para explicar el éxito de la agenda de derechos. Mientras Felipe Arocena y Sebastián Aguiar (2014) son pertinentes al afirmar que la agenda de derechos es el resultado de una renovación generacional que trae consigo demandas post-modernistas, estos afirman que la agenda de derechos es el resultado de la acción del presidente José Mujica. Sin embargo, la verdadera posición de Mujica es más pasiva que activa, ya que el presidente solo integra una de sus demandas a su plan de gobierno (la regulación de la marihuana) y que, como veremos más adelante, esto perjudica la aprobación de las dos otras leyes. Cómo lo afirman Fabricio Carneiro y Laura Gioscia, la llamada agenda de derechos “no responde a un programa general ni a una agenda de derechos enmarcada en un plan gubernamental” (2013, 51), sino que es una estrategia política de los movimientos sociales para reunir estas tres demandas en un programa de acción organizado. De facto, la agenda de derechos abarca las demandas sobre el aborto, el matrimonio igualitario y la marihuana, pero esto no

significa que estas sean las únicas demandas sobre derechos en este periodo en el país. Al mismo tiempo son discutidas cuestiones como las cuotas para la participación política de las mujeres (Johnson, Rocha, y Sempol 2013), o la inserción laboral y educativa de personas afrodescendientes (Carneiro y Gioscia 2013), que no harán parte de la estrategia común definida dentro de la agenda.

Por otra parte, Mariana González (2016) tiene razón al afirmar que la unión de las demandas está ligada a una reivindicación sobre la libertad del cuerpo, pero su análisis se queda corto en la explicación del proceso que lleva al movimiento LGBTI a unirse con el movimiento feminista y el movimiento cannábico, sabiendo que las leyes de despenalización del aborto y de legalización de la marihuana son menos populares (Tabla 1).

¿Por qué Uruguay es entonces el único país del mundo donde las reivindicaciones alrededor del aborto, el matrimonio igualitario y la legalización de la marihuana conforman una misma estrategia de la sociedad civil? ¿Cuales son las ventajas y desventajas de la creación de esta “agenda de derechos”? El presente artículo tiene como objetivo analizar el proceso mediante el cual se forma esta agenda de derechos, cómo se consolida y cómo la estrategia original influenciará el contenido final de las leyes allí integradas. El argumento principal es que los movimientos sociales forman un frente común gracias al compromiso del movimiento LGBTI con las causas del aborto y de la legalización, lo que genera una puesta en agenda parlamentaria organizada de manera cronológica donde el aborto es priorizado en desfavor del matrimonio igualitario. Es solo cuando el gobierno del presidente Mujica decide priorizar la legalización de la marihuana, tercer ítem en la “agenda de derechos”, que el movimiento decide alejarse de la estrategia cronológica original sin quitarle el apoyo a las otras dos causas. Este artículo abordará entonces el proceso transversal que une a las tres leyes en una misma agenda de movilización y no explicará en los detalles sus procesos individuales (para los análisis de las leyes de manera individual ver, sobre el aborto Johnson y Sempol 2012, 44–48; Schenck 2013; sobre el matrimonio igualitario Johnson, Rocha, y Sempol 2013, 47–50; Sempol 2013a; sobre la regulación de la marihuana Garat 2015; Lemos 2014; Aguiar y Musto 2015).

El análisis está focalizado en el estudio de las primeras etapas de una política pública que son la construcción de un problema público, la puesta en agenda y finalmente la toma de la decisión (Jones 1970). El análisis de las políticas públicas en América latina

**Tabla 1.** Evolución de la opinión pública con respecto a las leyes de aborto, matrimonio igualitario y legalización de la marihuana en Uruguay, 2012–2013.

	2012	2013
<b>Apoyo a la ley de despenalización del aborto</b>		
A favor	51%	46%
En contra	37%	38%
N/A	12%	16%
<b>Apoyo a la ley del matrimonio igualitario</b>		
A favor	53%	54%
En contra	32%	33%
N/A	15%	13%
<b>Apoyo a la ley de legalización de la marihuana</b>		
A favor	24%	28%
En contra	66%	61%
N/A	10%	11%

Fuente: Encuestas CIFRA durante 2012 y 2013 (disponibles en <http://www.cifra.com.uy/>).

ha insistido en el papel central que juega el presidente en la determinación de los asuntos a tratar (Geddes 1994; Scartascini et al. 2011; Stein y Tommasi 2008; Echebarria et al. 2006). Esto es particularmente verdadero durante el gobierno de Mujica, cuando se sabe que 74% de las leyes sustantivas aprobadas durante la 47ª legislatura tienen origen en el ejecutivo y que este porcentaje es 10 puntos mayor que en los gobiernos anteriores (Chasquetti, Guedes, y Zeballos 2014, 100). Pero, con respecto a la “agenda de derechos”, la concepción de las leyes se hace en el Parlamento. Al estudiar la inclusión de demandas sociales a través del legislativo, es importante tener en cuenta el rol de los movimientos sociales y el *framing* de las reivindicaciones en términos de derechos que estos impulsan. La sociología de la acción colectiva tiene una gran tradición en mostrar que los movimientos sociales han sido claves en la impulsión del reconocimiento de los derechos, en especial en América latina (Garibay y Marques-Pereira 2011). La sociedad civil uruguaya no se distingue por la tanto de esta lógica en la cual “la adopción de un lenguaje de derechos permite expresar demandas y escapar a la fragmentación y el aislamiento” de los movimientos (Dagnino 2003, 4). Pero al mezclar el análisis de la reivindicación social con el estudio de la construcción de las políticas públicas, la utilización del lenguaje de los derechos debe ser analizada como un componente cognitivo en el proceso de formulación de las leyes (Muller 2000; Surel 2000), ya que al ser discutidas en el parlamento, el paradigma de la ampliación de derechos que impregna los proyectos de ley originales encontrará una resistencia fuerte que influirá las decisiones finalmente aprobadas por los parlamentarios. Integrar el estudio de las ideas en el proceso de fabricación de una política pública mejora el entendimiento de las lógicas (causas) detrás de los cambios en las políticas estudiadas (Palier y Surel 2005).

La argumentación presentada a continuación busca ilustrar cómo la “agenda de derechos” pasa de ser una estrategia programática de la sociedad civil organizada a una negociación pragmática en el parlamento uruguayo. La hipótesis según la cual la unión hace la fuerza es una verdad parcial para la “agenda de derechos”, pues la estrategia asegura que los tres temas allí presentes sean abordados políticamente (integrados en la agenda) pero no les asegura un tratamiento (una decisión) acorde al paradigma de los derechos.

Esta investigación está basada en un trabajo de campo llevado a cabo en Uruguay durante el primer semestre de 2014. La principal fuente de información fueron entrevistas realizadas con miembros de diferentes organizaciones sociales que impulsaron la “agenda de derechos”, parlamentarios de diferentes partidos, servidores públicos y responsables administrativos así como miembros de la academia. Además, las informaciones fueron corroboradas con los archivos digitales de los principales medios de comunicación del país que sirvieron de base para determinar los momentos claves en cada uno de los procesos legislativos, así que con los archivos electrónicos del parlamento uruguayo que permitieron reproducir los debates de cada una de las leyes de manera detallada y completa.

La argumentación iniciará con la explicación de la formación y la consolidación de la “agenda de derechos”, poniendo énfasis en la acción del grupo LGBTI en la concepción de un programa de acción único; para focalizarse, en una segunda parte, en el estudio del trámite parlamentario a través del cual se diluye el paradigma de los derechos en las leyes finalmente adoptadas.

## **Del matrimonio igualitario a la agenda de derechos: el paradigma de los derechos como fundamento de la unión social**

La “agenda de derechos”, definida como la inclusión de las demandas en favor del matrimonio igualitario, la despenalización del aborto y la legalización de la marihuana, es creada e impulsada por el movimiento LGBTI, gracias a dos factores. Primero, la evolución del movimiento LGBTI uruguayo genera una serie de avances en términos de protección de los derechos de la comunidad LGBTI, lo que hace menos urgente la demanda por el matrimonio igualitario. Segundo, la aceptación de las demandas del aborto y de la legalización de la marihuana como reivindicaciones en términos de derechos hace que estas demandas sean incluidas por ciertos grupos LGBTI como prioritarias.

### ***Algunos logros y evoluciones del movimiento LGBTI en Uruguay***

La historia del movimiento LGBTI uruguayo está bien documentada por el historiador y activista Diego Sempol (2013a). Desde la transición democrática de 1985, los primeros grupos LGBTI empiezan a consolidarse para reivindicar la protección y el reconocimiento de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas. Además, desde muy temprano, la idea de la protección legal de las parejas entre personas de mismo sexo es vista como un imperativo para asegurar la estabilidad de esta población. Así, Fernando Frontán, activista gay uruguayo, recuerda que desde las primeras marchas del orgullo gay a principios de los años 1990, el Movimiento de Integración Homosexual defiende el eslogan “Parejas legales para homosexuales” (citado en Sempol 2013a, 126). Esta reivindicación es apoyada por muchas de las organizaciones activas en la época<sup>2</sup> y desde el año 2000 los primeros proyectos de ley que reconocen los derechos de las parejas del mismo sexo empiezan a ser presentados al parlamento por diputados de izquierda (Sempol 2013b, 93). El objetivo de estas leyes es permitir la inclusión y aceptación de la comunidad LGBTI en términos de igualdad, y no como una comunidad aparte, como era presentada bajo las reivindicaciones de tolerancia de las primeras organizaciones (Sempol 2013a).

Sin embargo, durante la legislatura 2000–2004 el apoyo a la ley no se logra asegurar y el único avance importante es la inclusión, en 2004, de la “orientación e identidad sexual” (*sic*) como causas de discriminación.<sup>3</sup> Solo a partir de 2005, cuando la izquierda llega al poder gracias a la coalición de partidos de izquierda Frente Amplio (FA), y que son aseguradas las mayorías parlamentarias en ambas cámaras del poder legislativo, una serie de derechos para la población LGBTI es reconocida en avalancha.

Así, en 2008 es votada la Ley de unión concubinaria que reconoce la unión de echo a las parejas del mismo sexo<sup>4</sup> y que otorga derechos civiles y patrimoniales a sus contrayentes. Además, un año después, es introducida una modificación a la ley de adopción que acepta que los concubinos y concubinas puedan adoptar los hijos o hijas de su pareja,<sup>5</sup> lo que hace posible la adopción dentro de las parejas de mismo sexo. Sin embargo, el mayor logro del movimiento LGBTI es el reconocimiento de la identidad de género como un derecho fundamental<sup>6</sup> lo que permite el lanzamiento de un gran número de políticas públicas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas trans (Sempol 2012, 2013a).

De esta manera, durante la primera legislatura de la izquierda, el movimiento LGBTI obtiene una serie de logros que le permiten abrirse a otras reivindicaciones e incluir otros puntos dentro de la agenda LGBTI. Gracias a la concepción de las demandas en favor del aborto y de la legalización de la marihuana en términos de derechos, los diferentes actores sociales encuentran una identidad común para enmarcar sus reivindicaciones, en especial, cuando el presidente de izquierda, Tabaré Vázquez (2005–2010) decide ponerle un veto a la ley del aborto aprobado por el parlamento en 2008.

### ***La decepción de la política partidaria***

El *framing* de una reivindicación como un “derecho” es una estrategia clásica de movilización en América latina y el mundo occidental. Como lo recuerda Evelina Dagnino “la referencia a los derechos y a la ciudadanía ha constituido el centro de un espacio ético-político en el cual muchos de los movimientos sociales y otros sectores de la sociedad han sido capaces de poner en común su lucha” (2003, 5). Entonces, no sorprende ver que, en Uruguay algunas organizaciones sociales afirmen la protección de los derechos como bandera de lucha.

Lo que sí es original, es que en estas organizaciones lo hacen en reacción al primer gobierno de izquierda que dice querer proteger los derechos de los ciudadanos y ciudadanas. Así, las dos principales organizaciones detrás de la agenda de derechos, Ovejas Negras y Proderechos, son organizaciones que se crean alrededor de la campaña que lleva al poder al primer gobierno de izquierda en 2005. Ovejas Negras surge de la voluntad de integrar un enfoque más amplio en las demandas LGBTI, que no solo incluyera las demandas de identidad sino que permitiera ver los problemas de discriminación y de exclusión de las personas LGBTI de manera compleja (Sempol 2013b, 92–93), mientras que Proderechos nace como una organización en favor de la despenalización del cannabis (Prolegal) que muy rápidamente integra las demandas por la judicialización de los crímenes cometidos durante de la dictadura (1973–1985), el aborto y los derechos de la población LGBTI con el objetivo de romper la exclusión social de los grupos socio-económicos más desfavorecidos.

Así, la crítica de estas organizaciones es que el primer gobierno del FA no integra las demandas “postmaterialistas” de ampliación de derechos en su programa (Pérez 2011, 89; Johnson y Sempol 2012, 39) y que esta falta de inclusión en un programa de gobierno declarado de izquierda es vista como inaceptable. Por esta razón, frente a la incapacidad de integrar estas reivindicaciones en la agenda programática de los partidos que componen el FA, los activistas deciden formar nuevas organizaciones sociales en favor de la defensa de los derechos con el objetivo principal de influenciar la agenda política.

Estos activistas tienen trayectorias políticas cercanas a la extrema izquierda (Partido Comunista y Vertiente Artiguista) pero también ejercen como académicos e investigadores en ciencias sociales, particularmente de la Universidad de la República. Así, la crítica hacia el FA es que los partidos políticos reproducen lógicas anticuadas de movilización que dificultan la inclusión de nuevas demandas. Según los creadores de estas organizaciones,<sup>7</sup> la filosofía de acción por parte la sociedad civil está basada en cuatro lógicas complementarias:

- (1) La organización debe ser horizontal, y las decisiones deben ser tomadas por consenso. Además, la organización interna funciona en gran parte por grupos *ad hoc* que aparecen y desaparecen según la coyuntura del momento.
- (2) La acción es descrita explícitamente como política, pues consideran que la lucha por los derechos no está desvinculada de las otras luchas sociales. Es por eso que las organizaciones se definen como grupos de izquierda, en oposición a la derecha del país pero también en oposición a los miembros e ideas conservadoras dentro de la izquierda.
- (3) La concepción de los asuntos que abordan es definida como intersectorial pues consideran que las causas de los problemas son complejas y múltiples.
- (4) Las acciones que llevan a cabo son transversales pues consideran que los problemas están presentes en diferentes sectores de la sociedad y que la alianza con estos sectores permite incrementar la capacidad de movilización.

De esta manera, es interesante ver que dentro de estas organizaciones las reivindicaciones acerca del matrimonio igualitario, el aborto, y la legalización de la marihuana toman el enfoque de ampliación de derechos. Como ya vimos con el ejemplo de las reivindicaciones alrededor del reconocimiento de las parejas de mismo sexo, el enfoque de derechos no es el único existente, pero es aquel defendido por los nuevos movimientos sociales que no solo buscan la tolerancia sino el reconocimiento y la inclusión a través de la creación de políticas públicas dirigidas especialmente a la población LGBTI.

Con respecto al aborto, la primera reivindicación escrita de la cual se tiene conocimiento desde la transición democrática afirma que “el libre ejercicio de la sexualidad que no está condicionado a la capacidad reproductiva” (Cotidiano Mujer 1989, 7) y esta idea es defendida por los grupos de mujeres y las organizaciones feministas quienes ven al aborto como el reconocimiento del derecho de la mujer de decidir sobre su cuerpo. Sin embargo, es importante recordar que en los años 1990 surge una visión que ve al aborto como un problema de salud pública en razón de las muertes de mujeres como consecuencia de prácticas clandestinas y no como un derecho de la mujer (Johnson et al. 2011).

De manera similar, las primeras reivindicaciones sociales alrededor de la legalización de la marihuana en 1999 piden que se mejore el acceso a la sustancia ya que el consumo no es penado en Uruguay desde 1974 y por lo tanto se reconoce como la libertad de una persona a actuar sobre su propio cuerpo (Garat 2012, 209). Esta visión solo llegará a imponerse en 2005, ya que en los años anteriores el debate público está acaparado por el enfoque económico-liberal de Milton Friedman que defendía en Uruguay el presidente Jorge Batlle (2000–2005) para resolver el problema del narcotráfico.

Sin embargo, el surgimiento de estas organizaciones, y la presencia de un enfoque de derechos para las tres reivindicaciones, no implica la creación de una “agenda de derechos” en donde el aborto, el matrimonio igualitario y la legalización de la marihuana formen parte de un mismo programa de acción. ¿Cuáles son los factores que incitan a formar la agenda de derechos en Uruguay?

### **Primero el aborto, segundo el matrimonio igualitario y tercero la marihuana**

La “agenda de derechos” que se crea en 2010 es la concepción ordenada de las demandas del aborto, el “matrimonio igualitario” y la legalización de la marihuana en



un programa de acción común, en el cual la demanda del aborto es priorizada. El orden es definido por la organización Ovejas Negras, en una discusión interna al grupo, pero el éxito de su generalización y adopción por el resto de las organizaciones de la sociedad civil radica en que esta decisión está fundamentada en dos elementos esenciales: los avances y retrocesos de la sociedad civil, y la decepción frente al compromiso por los derechos del primer gobierno de izquierda.

Como ya lo vimos en la primera parte, las principales demandas de la comunidad LGBTI son atendidas por políticas públicas gracias a la llegada de una mayoría de parlamentarios de izquierda en ambas cámaras del parlamento. Además, la demanda con respecto al matrimonio es una demanda que viene de la comunidad en general, porque para los militantes de Ovejas Negras, muy politizados a la izquierda del espectro político, el matrimonio es visto como una institución sexista y la concepción de este como un derecho imprescindible solo se hace general después de la adopción de la Ley de matrimonio igualitario en Argentina en 2010 (Díez 2015; Encarnación 2016; Bimbi 2010).

Sin embargo, al mismo tiempo que los grupos LGBTI obtienen sus avances, en 2008 una ley que despenaliza el aborto es vetada por el presidente Vázquez. Después de un arduo trabajo parlamentario por parte de los grupos feministas, de parlamentarias, y contando con el apoyo de varios sectores médicos, la Ley de defensa del Derecho a la salud sexual y reproductiva,<sup>8</sup> que pretende despenalizar el aborto antes de las primeras 12 semanas de embarazo, logra la aprobación en ambas cámaras del parlamento gracias al apoyo de los diputados y senadores del FA. Sin embargo, siendo un médico oncólogo de formación, el presidente Vázquez decide vetar la ley con una serie de argumentos que no cabe retrasar en este artículo y que han sido ampliamente discutidos en la literatura académica (Banfi et al. 2010; Van Rompaey et al. 2012).

Lo que es importante recordar es que el veto al aborto es visto cómo una acción antidemocrática y como una violación de los derechos humanos por los grupos feministas y de defensa de los derechos humanos (ver, por ejemplo, las críticas en Banfi et al. 2010, 31). Así, mientras dentro de Proderechos se refuerza el núcleo de acción en favor de la defensa del derecho al aborto, en Ovejas Negras los activistas deciden ponerlo como prioridad en su agenda interna ya que la causa de las mujeres es considerada como una causa propia pues la demanda existe dentro de la comunidad LGBTI.

Lo especial de esta priorización es que será compartida y aceptada por el resto de las organizaciones sociales que deciden alinearse detrás de esta estrategia. Así, los integrantes de *Proderechos* afirman que para el grupo este orden no tiene nada racional, ya que para ellos la causa de la legalización de la marihuana es primordial, pero que al menos, una vez que la agenda es definida por Ovejas Negras, esto les permite organizar de manera clara sus diferentes grupos de acción. Esto permite que se introduzca el tema de la legalización de la marihuana en la agenda pues dentro de Ovejas Negras esta reivindicación es muy apoyada ya que según sus miembros, “el consumo de drogas está muy presente en la comunidad”, y que la libertad del uso del cuerpo es un derecho fundamental reclamado por la organización. Por su parte, para los grupos feministas, contar con el apoyo del movimientos jóvenes como Ovejas Negras y Proderechos es visto cómo la oportunidad de renovar generacionalmente a las militantes y diversificar los apoyos.

Y es que el veto al aborto no es visto como un acto aislado de violación de derechos humanos durante el primer gobierno de izquierda. Durante 2008 y 2009, al momento de la campaña en favor de la anulación de la Ley de caducidad que otorga

la amnistía de los crímenes cometidos durante la dictadura, las principales figuras del FA del momento, que son el candidato a la presidencia José Mujica y Eleuterio Hernández Huidobro, se oponen a la iniciativa y dejan sin liderazgo político a la campaña (Marchesi 2013; Rico 2014). Es durante las elecciones de 2009, en las cuales Mujica es elegido presidente y que el plebiscito contra la ley de caducidad pierde, que las organizaciones sociales desarrollarán la estrategia parlamentaria de la “agenda de derechos” frente a la decepción generada por el gobierno entrante. Persuadidos que el gobierno de Mujica no abrirá la puerta a las demandas provenientes de la sociedad civil, pero convencidos que la lucha debe llevarse en las altas esferas de la política, las demandas por la ampliación de derechos son entonces dirigidas al parlamento. Es quizá en esto que la democracia uruguaya se distingue del resto de la región, pues aunque el ejecutivo no apoye el parlamento sigue siendo visto como un lugar de reivindicación válido y útil dentro del repertorio de acción colectiva.

Retomando el modelo de Felstiner, Abel, y Sarat (1980) sobre la formulación de un problema público, la “agenda de derechos” es una reivindicación conjunta en la cual el problema es la falta del reconocimiento de algunos derechos considerados fundamentales (*naming*), de la cual es culpable la falta de compromiso por los dirigentes de izquierda (*blaming*) y que debe ser apropiada por otras figuras políticas en el parlamento, particularmente aquellas pertenecientes al FA, pues siendo de izquierda, la coalición de partidos es vista como responsable de remediar la violación de los derechos (*claiming*).

### **La “agenda de derechos” versus la agenda de gobierno**

La agenda de derechos es adoptada por una coalición de actores sociales que aceptan el diagnóstico y el plan de acción común pero guardan una identidad asociativa. Así, los militantes de las diferentes sectores renuevan el repertorio de acción colectiva focalizado en la acción parlamentaria y en especial, en la escritura de los proyectos de ley que reconocerían los derechos. Sin embargo, cómo es costumbre en las democracias presidencialistas, cuando un presidente pone un tema en la agenda política, la atención se focaliza en este tema y en 2012, Mujica decide priorizar el tercer ítem de la agenda: la legalización de la marihuana. Esto genera una reacción pragmática de la coalición por la defensa de la agenda de derechos que termina apoyando tres leyes que legalizan las acciones reivindicadas, sin necesariamente aceptarlas como derechos.

### **El militantismo tradicional a favor de la “agenda de derechos”**

La estrategia de la coalición por la defensa de los derechos fue de buscar un gran apoyo ciudadano gracias a los métodos tradicionales de reivindicación social, pero aprovechando al mismo tiempo de su posición privilegiada en las esferas académicas para permear los procesos de proposición parlamentaria. Así, en Uruguay la unión de actores heterogéneos en una misma causa es una manera tradicional de lograr avances sociales. En el imaginario colectivo de los y las militantes, el origen de la idea que la unión hace la fuerza se encuentra en la ayuda del movimiento estudiantil al movimiento

obrero en los años 1960 bajo el nombre de *Coordinador*, que dará origen al movimiento guerrillero MNL-Tupamaros, del cual una gran facción del FA sigue inspirándose pero sin las armas (Labrousse 2009). Este símbolo trae consigo la idea de las *coordinadoras* que son grupos de trabajo colectivos, dónde cada organización guarda su identidad, pero que deciden de un plan de acción común conjuntamente. Es entonces que con respecto al aborto, se forma en 2010 la *Coordinadora por el aborto legal* como lugar de movilización directa al permitir la creación de la red Mujeres en el Horno con el objetivo de ayudar a las mujeres a procurarse los medicamentos abortivos. Esta nueva asociación reemplaza a la *Coordinadora por la ley de salud sexual y reproductiva* de 2007, e integra a las asociaciones tradicionales del feminismo uruguayo (Cotidiano Mujer, CNS mujeres, MYSU, Mujer Ahora, Cladem Uruguay ...) y a las asociaciones nuevas como Ovejas Negras, Proderechos y RUDA (Red uruguaya de autonomías).

Para el matrimonio igualitario, Ovejas Negras intenta impulsar en 2011 la creación de la *Coordinadora uruguaya a favor del matrimonio igualitario*, pero esta no logra su cometido ya que la organización también organiza desde 2005 la *Coordinadora para la marcha de la diversidad*, que busca agrupar a las asociaciones de Montevideo y del interior del país en un conjunto de actores a favor de la diversidad sexual y que está muy bien posicionada socialmente. Así, entre 2006 y 2013 el número de personas que participan a la Marcha de la diversidad (equivalente de la Gay Pride en Montevideo) pasa de aproximadamente 1 000 a 30 000 (Tabla 2). Es entonces al rededor de esta coordinadora que se van a organizar las acciones en favor del matrimonio igualitario.

Con respecto a la demanda por la legalización del cannabis, la *Coordinadora por la legalización de la marihuana* se forma en 2012 gracias a las organizaciones AECU, Proderechos, La PlaZita y la Movida Canábica Florida que representa a los consumidores y cultivadores de marihuana de todo el país. Sin embargo, la fuerte identidad alrededor del consumo de marihuana desestimula la participación de otros sectores en la coordinadora. Por esta razón, bajo la iniciativa de Proderechos y de Ovejas Negras, es creada la campaña Regulación responsable, una coordinación que cuenta con la

**Tabla 2.** Proclamas y participantes de la Marcha de la diversidad en Uruguay.

Año	Proclama	Reivindicaciones a favor de la población LGBTI y ...	Participantes (aprox.)
2006	"Porque sin diversidad no hay democracia"	(durante la marcha, los y las manifestantes muestran la mano naranja, símbolo de la demanda por la legalización del aborto)	(entre 500 y 1 000)
2007	"Por el orgullo del ser. Por el derecho a decidir"	... de la legalización del aborto.	NA
2008	"El amor no se cura" y "Con libertad, no veto ni temo"	... de la legalización del aborto.	NA
2009	"En cada beso una revolución"	... de las minorías afro, la legalización del aborto, la anulación de la Ley de caducidad, la legalización del autocultivo de cannabis.	10 000
2010	"Los mismos deberes, los mismo derechos"	... la legalización del aborto y la legalización del autocultivo de cannabis.	12 000
2011	"200 años junt@s"	... la legalización del aborto y la legalización del autocultivo de cannabis.	17 000
2012	"De las palabras a los hechos. Libres e iguales en dignidad y derechos"	... la legalización del aborto y la legalización del autocultivo de cannabis.	20 000
2013	"Si luchas nada es imposible"	... la celebración del éxito de la agenda de derechos.	30 000

Fuente: Elaboración propia a partir de artículos de prensa, redes sociales y documentos del colectivo Ovejas Negras.

participación de las organizaciones feministas, de antiguos funcionarios públicos, del movimiento estudiantil y de los sindicatos de trabajadores pues utiliza un lenguaje de derechos, de ciudadanía y de políticas públicas a favor de la regulación (con presencia del Estado) y no de la liberalización (como deja entender el término de legalización).

Las coordinadoras son entonces los momentos privilegiados para los militanismos múltiples ya que proponen un espacio físico de movilización que da visibilidad a las demandas y permite la reproducción de acciones que funcionan en las diferentes causas. Así, basándose en el éxito de la marcha por la diversidad la *Coordinadora por la regulación de la marihuana* pasa de organizar *fumatas* (encuentros de fumadores de cannabis) a organizar marchas en 2012 y 2013. Igualmente, Proderechos impulsó la organización de conciertos en favor del aborto destinados a visibilizar y generar el apoyo de las poblaciones jóvenes, a pesar de la oposición de algunas asociaciones tradicionales que ven en esta forma de movilización una fiesta más que una acción militante.

Lo que es claro es que durante 2010 y 2013, las tres reivindicaciones estuvieron sobre la mesa de reivindicación dentro de un mismo paquete. Las proclamas de la Marcha de la diversidad (Tabla 2) son ilustrativas de la transversalidad que ganan las movilizaciones con el tiempo ya que estas incluyen los tres temas de la agenda de derechos. La historia de estas coordinadoras es importante porque más allá de permitir la unión de reivindicaciones, estas permiten la difusión de las formas de activismo entre las diferentes organizaciones. Pero además de salir a la calle, el momento de la “agenda de derechos” permite la renovación del repertorio de acción colectiva.

### ***De la calle al parlamento: la renovación del repertorio de acción colectiva***

Además del militantismo tradicional, la coalición en favor de la agenda de derechos se convierte en una élite programática (Genieys y Hassenteufel 2012) que logra imponerse como expertos en los temas sobre los cuales militan. En realidad, el trabajo académico y las trayectorias partidarias de los militantes les permite imponerse tanto en las arenas universitarias como dentro del FA. Los activistas empiezan a producir trabajos académicos que renuevan las concepciones sobre los temas que reivindican y les permite hacer un llamado para una intervención urgente del estado en forma de política pública (ver sobre el aborto Briozzo 2002; Abracinskas y Lopez Gómez 2007; Johnson et al. 2011; Banfi et al. 2010; sobre el matrimonio igualitario Suarez 2012; Sempol 2012; sobre la legalización de la marihuana Udelar 2011; Garibotto 2010; Filardo 2008).

De esta manera se empieza a preparar el terreno para implementar programas piloto que sirven para evidenciar las ventajas que los activistas patrocinan. El mejor ejemplo de esto es la puesta en marcha de una política pública para la población trans realizada con las recomendaciones de Ovejas Negras por el Ministerio de Desarrollo (MIDES 2014), ya que el estatus privilegiado que algunos de los militantes -siendo investigadores de la Universidad de la República- les permite tener una gran participación en la concepción de la investigación administrativa.

Por otra parte, en la arena política, el militantismo partisano de algunos de los activistas les permite integrar las demandas en el programa de gobierno del FA para el

periodo 2010–2015. Después del veto a la ley del aborto, mujeres políticas y los fundadores de Ovejas Negras logran introducir el aborto como una política prioritaria (FA 2008a, 75), mientras que la demanda por el matrimonio y la marihuana aparecen en segundo plano (FA 2007, 14, 2008a, 88, 2008b, 4).

Es de esta manera que con el victoria del FA que vuelve a obtener las mayorías parlamentarias en la legislatura 2010–2015 (50/99 en la Cámara de Diputados y 17/31 en la Cámara de Senadores) la “agenda de derechos” entra a la agenda parlamentaria en la forma de tres leyes que reivindican el reconocimiento de los derechos de las mujeres, de la comunidad LGBTI y de los consumidores de drogas, gracias a los insumos propuestos por la sociedad civil. Si la legislatura 2010–2015 es un momento propicio para el cambio es porque el candidato Mujica promete no vetar ninguna ley proveniente del parlamento. De esta manera, el presidente abre la puerta a la discusión y el debate mientras este no intervenga en su política de gobierno.

Así, el texto del proyecto de ley sobre el matrimonio igualitario es redactado integralmente por una abogada trans integrante de Ovejas Negras (Michelle Suárez) con el objetivo de proponer una modificación del Código civil que elimine toda concepción sexuada de la pareja. Y cómo Ovejas Negras decide ocuparse del aborto en primer lugar, el colectivo decide buscar – sin éxito – a diputados de la oposición para amparar el proyecto de ley. Finalmente, el proyecto es adosado por el diputado Sebastián Sabini del FA, y cuenta con el apoyo de toda la bancada de la coalición de izquierda

El diputado Sabini es también clave en la introducción del primer proyecto de ley que propone legalizar la marihuana. Al iniciar la legislatura 2010–2015, existe una preocupación social sobre el consumo de pasta base de cocaína, lo que genera la organización de una *Comisión especial sobre adicciones, consecuencias e impacto en la sociedad uruguaya* en la cámara de diputados. Esta comisión concluye que se debe mejorar el acceso a drogas menos peligrosas como el cannabis y por consiguiente un diputado del partido Nacional, Luis A. Lacalle Pou, propone un proyecto de despenalización del autocultivo de cannabis pero que al mismo tiempo aumenta las penas en caso de infracción de la ley. Gracias al consenso logrado con otros partidos, el diputado Sabini y Nicolás Núñez del FA, Daniel Radio del Partido Independiente y Fernando Amado del Partido Colorado<sup>9</sup> redactan un proyecto de ley junto con las organizaciones sociales que busca regular la autoproducción del cannabis poniendo en evidencia las incoherencias entre la libertad del consumo y la prohibición del abastecimiento. Este proyecto cuenta entonces con un apoyo multipartidario pero, siguiendo la lógica de la “agenda de derechos” el primer proyecto que se busca aprobar en el parlamento es la despenalización del aborto.

Desde el primer año de la legislatura, la senadora Mónica Xavier del FA, presenta un sexto proyecto de ley para la legalización del aborto con el apoyo de 14 otros parlamentarios. Este texto expresa en su artículo primero que “toda mujer adulta tiene derecho a decidir la interrupción voluntaria de su embarazo durante las primeras 12 semanas del proceso de gestación”,<sup>10</sup> retomando así los elementos vetados por el presidente Vázquez y encarnando el paradigma de los derechos defendido por las organizaciones sociales. El paradigma de los derechos es la base del proyecto de ley, que cuenta con todo el apoyo y trabajo por parte de la sociedad civil. Sin embargo, la participación del ejecutivo en la agenda parlamentaria pone en peligro la “agenda de derechos” en el 2012.

## ***La entrada al juego del ejecutivo y el pragmatismo de la negociación***

El gobierno de José Mujica se caracterizó por sus valores democráticos: mientras el presidente promete no vetar ninguna ley aprobada en el parlamento, también se opone a imponer la disciplina parlamentaria al interior del FA. Es de esta manera que el presidente Mujica introduce una serie de frenos a la “agenda de derechos” ya que por causa de la oposición de un parlamentario, la ley del aborto se queda sin las mayorías del FA al mismo tiempo que el presidente decide impulsar una ley de legalización de la marihuana.

Con respecto al aborto, el proyecto de ley toma un poco de tiempo en ser discutido en el Senado, pero durante la votación no sufre ninguna modificación sustancial y es aprobado gracias a los votos de la coalición de izquierda en diciembre de 2012. Sin embargo, en la cámara baja, diputado del FA Alberto Lima, rechaza radicalmente el proyecto y rehúsa acordar su voto a una ley de despenalización del aborto, dejando a la iniciativa sin los votos necesarios puesto que, si hay diputados de otros partidos que manifiestan su apoyo, estos están limitados por la disciplina parlamentaria.

La pérdida del voto pone en riesgo la estrategia transversal de la “agenda de derechos”, ya que la atención parlamentaria es un recurso raro y en cuestiones sociales la oposición es severa. Como impulsar los proyectos de matrimonio igualitario o de cannabis sería dejar a la ley del aborto sin posibilidad, y por esta razón ni los movimientos sociales ni los otros parlamentarios impulsan los proyectos – que ya están redactados e introducidos en comisiones – con la idea de concentrar los recursos y la atención sobre el tema del aborto con el objetivo de convencer al diputado a través de negociaciones internas a la coalición de izquierda. Además, el tema del aborto se vuelve un tema urgente pues Tabaré Vázquez se perfila desde 2011 como el candidato a la presidencia por el FA, lo que significa que la ley debe ser aprobada antes que acabe el quinquenio Mujica.

Sin embargo, dos meses después de que la negociación interna en el FA empiece, un segundo obstáculo surge. En efecto, y de manera sorprendente, el gobierno uruguayo propone en junio del 2012 la “legalización regulada y controlada del cannabis, con un fuerte control del Estado sobre la producción” dentro de un plan de acción en materia de seguridad y respondiendo a la demanda ciudadana que denuncia a la criminalidad urbana y al consumo de drogas como los principales temas de preocupación en ese momento (Selios, Nocetto, y Cardona 2012).

La propuesta del gobierno sorprende a nivel nacional e internacional ya que el ejecutivo activa el aparato estatal muy rápidamente y envía, en menos de dos meses después del anuncio, un primer proyecto de ley al parlamento para otorgarse la capacidad de regular el cannabis. Aplaudido por la sociedad civil internacional (von Hoffman 2016) la entrada del ejecutivo sobre la cuestión del cannabis pone en peligro la “agenda de derechos” por dos razones. Primero, el objetivo de la nueva propuesta es solucionar los problemas de seguridad (Repetto 2013) y no el de otorgar derechos a los consumidores. En varios debates el presidente y su ministro de la defensa, Eleuterio Fernández Huidobro, llegan a manifestarse se en contra del autocultivo y a despreciar el consumo. Esto genera una oposición fuerte por parte de la sociedad civil que ve en la iniciativa presidencial una tentativa de control social de una práctica que desapruueba (Carneiro y Gioscia 2013).

Segundo, y más importante para la agenda de derecho, la priorización del tercer punto en la agenda ejerce una presión verdadera sobre la temporalidad disponible para la aprobación de las otras demandas. El tiempo es un recurso raro en términos legislativos y sabiendo que durante el año electoral 2014 ningún debate político era viable, para tener éxito, las tres leyes debían ser aprobadas en el espacio de un año y medio. En este contexto, la ley sobre el aborto que se enfrenta a una fuerte oposición y la ley del matrimonio igualitario que cuenta con el mismo diputado poniente que la ley de la marihuana (Sebastián Sabini) corren el riesgo de salir de la agenda como consecuencia de la intervención del ejecutivo en el debate.

Como escribe Kingdon, “el tiempo para una idea llega, pero también pasa” (1984, 177) y así como una ventana de oportunidad se abre, esta también se puede cerrar sin que los cambios sean efectuados. La respuesta de los defensores de la agenda de derechos es la activación de los tres temas de manera simultánea en el mes que sigue al anuncio presidencial (julio 2012), obligándolos a aceptar, de manera pragmática cambios en la filosofías de las leyes sobre el aborto y la legalización de la marihuana.

De esta manera, frente al bloqueo del diputado Lima surge la idea de integrar al diputado independiente Iván Posada a las conversaciones sobre el aborto, ya que desde el 2001 este diputado propone la despenalización del aborto basada en el paradigma de salud pública y no en el de derechos. Para Posada, el aborto solo sería posible si es limitado con una serie de circunstancias (hasta la 12<sup>a</sup> semana de embarazo, en caso de violación, riesgo para la mujer o el feto, y en caso de situación insostenible emocional o económicamente), de plazos (la mujer debe esperar una semana entre la manifestación de su deseo de interrumpir el embarazo y el acto) y de requisitos (antes de pasar al acto debe entrevistarse con tres profesionales de la salud diferentes). Según esta visión, la mujer es quien decide sobre la interrupción del embarazo, pero solo después de haber consultado diferentes opciones y opiniones.

Este modelo no defiende el derecho de la mujer de decidir sobre su propio cuerpo, pero es aceptado, según las parlamentarias y algunos militantes de Ovejas Negras, Proderechos y Cladem Uruguay presentes en la discusión, porque “una ley es mejor que nada”, y que “a partir de la creencia que con una regulación y si el aborto no es clandestino, más mujeres se pueden apropiarse del aborto como un derecho”. Además, y de manera práctica, desde la Ley de salud sexual y reproductiva del 2008 existe en el país una serie de profesionales sensibles al aborto y que de hecho facilitan el acceso de las mujeres a esta práctica, por lo que el contexto institucional no traduce un obstáculo para la implementación de la política, ya que gran parte del cuerpo médico está a favor de la despenalización y legalización del aborto (ver por ejemplo Briozzo 2016; Labandera, Gorgoroso, y Briozzo 2016). Es entonces así que, según Posada, su voto no le da el voto que necesitaba el FA, sino que el FA le da los 49 que le hacían falta a él, logrando la aprobación de la Ley de la interrupción voluntaria del embarazo en menos de un mes.

De manera similar, en las discusiones sobre la ley de legalización de la marihuana, las organizaciones sociales deben plegarse a las demandas del ejecutivo. Así, como consecuencia directa los partidos de oposición retiran su apoyo a la propuesta presidencial, de la misma manera que el gobierno se centra en reforzar los mecanismos de control de los usuarios de cannabis proponiendo un registro de consumidores que es vivamente rechazado por la sociedad civil. El trabajo del diputado Sabini será entonces de formar

un equipo con el Secretario general de la Junta Nacional de drogas, Julio Calzada, así con el diputado del Partido socialista, Julio Bango, para proponer un proyecto de ley que integre tanto las demandas en términos de derechos como aquellas en términos de seguridad. La ley que regula el mercado de cannabis en Uruguay es finalmente aprobada en diciembre del 2013 con los votos de todos los parlamentarios del FA que, motivados personalmente o influenciados políticamente por las elecciones del 2014, deciden de no oponerse ni al gobierno ni a la coalición de izquierda.

La ley sobre el matrimonio igualitario no tiene una oposición importante, pero durante el proceso parlamentario son introducidos varios límites. Por ejemplo, cuando el proyecto de ley entra a estudio en comisión, los diputados deciden introducir una diferenciación en la definición del orden de los apellidos para las parejas de mismo sexo y las parejas de diferente sexo. Pero este cambio pone en causa la idea misma de “igualdad” que es la piedra angular del proyecto. Igualmente, para defender el precepto democrático, los diputados se ven obligados de aceptar las demandas de audiciones públicas de todas aquellas personas y organizaciones que se oponen al matrimonio entre parejas del mismo sexo, lo que retrasa de cinco meses la adopción del proyecto de ley en comisión, mientras los votos de los diputados están asegurados al 93% de apoyo. Además, cuando el proyecto pasa finalmente al Senado, las organizaciones sociales fracasan al intentar votar la ley en urgencia y sin modificaciones, lo que obliga al texto a ir a comisión, dónde se le efectuará una modificación sustancial (que eleva la edad mínima para contraer matrimonio y la iguala entre hombres y mujeres) provocando que el texto deba volver a la cámara de diputados para una última aprobación. Sin embargo, en el trámite administrativo de envío de una cámara a la otra, se pone en riesgo el proyecto pues la transcripción parlamentaria introduce faltas en el texto que le quitan validez legal.<sup>11</sup>

El pragmatismo de la sociedad civil y de los parlamentarios es crucial pues una vez más, la estrategia es no frenar la adopción de las leyes en la “agenda de derechos” y la coalición decide proponer una ley correctiva del primer proyecto que entra en vigor el mismo día que la Ley del matrimonio igualitario. Frente a esta estrategia algunos diputados de la oposición deciden retirar su apoyo al proyecto y la ley es finalmente aprobada con 77% de aprobación. La Ley del matrimonio igualitario es la única que deja (casi) intacto el paradigma de la ampliación de derechos, piedra angular de la “agenda de derechos”. Pero la convergencia temporal de las leyes de despenalización del aborto, del matrimonio igualitario y de la legalización del cannabis solo se puede explicar gracias a la estrategia definida por la sociedad civil para la impulsión de dichas demandas en una agenda común de movilización.

## Conclusión

Gracias a la aprobación de la ley del matrimonio igualitario, Uruguay es hoy en día considerado como el país latinoamericano que mejor protege los derechos de las personas LGBTI (Strickler 2017; Corrales 2015). Como ocurrió en otros países de América latina, es gracias a la presencia de un movimiento social fuerte que los grupos LGBTI logran impulsar una campaña para la protección de los derechos humanos que logra servir de las instituciones democráticas autónomas y consolidadas para lograr su cometido (Díez 2015, 256–258). En Uruguay, es gracias a la



organización Ovejas Negras y sus organizaciones aliadas que la campaña del matrimonio igualitario se sirve del Parlamento para agrandar el reconocimiento de las uniones entre personas del mismo sexo.

Sin embargo, lo que es interesante en Uruguay es que Ovejas Negras, siendo una organización nueva, logra consolidarse como un actor social preponderante en la sociedad civil uruguaya. Gracias a la múltiple militancia social y partidaria, y a la importancia de los militantes como expertos universitarios, el grupo hace de tres reivindicaciones tradicionalmente diferentes una única “agenda de derechos”. La unión de las demandas para la despenalización del aborto, la legalización de la marihuana y el reconocimiento del matrimonio igualitario hacen del caso uruguayo un caso insólito en América Latina y en el mundo.

Con el proyecto de ley integral para personas trans propuesto en el Parlamento en mayo de 2017, Uruguay sigue posicionándose a la vanguardia del reconocimiento de los derechos LGBTI tanto por la forma que toma el proceso político que por el fondo de la ley. Así, el proyecto de ley fue redactado de manera conjunta por representantes del gobierno y de la sociedad civil dentro del Consejo Nacional de Diversidad Sexual, para que ya no solo se reconozcan los derechos de las personas LGBTI, pero también se pongan en marcha una serie de políticas públicas que permitan el pleno ejercicio de los derechos. Queda entonces por esperar que este nuevo paradigma no sea diluido en los debates parlamentarios, pero sobre todo, que este tipo de acciones afirmativas sea trasladado a nuevos horizontes, dentro y fuera del país.

## Notas

1. Estas leyes son la ley n° 18.987 sobre la interrupción voluntaria del embarazo (Diario oficial n° 28585 del 30/10/2012); la ley n° 19.075 sobre el matrimonio igualitario (Diario oficial n° 28710 del 9/05/2013); y la ley n° 19.172 sobre la marihuana y sus derivados (Diario oficial n° 28878 del 7/01/2014).
2. Diego Sempol afirma que las organizaciones Grupo Diversidad, Encuentro Ecuménico para la Liberación de las Minorías Sexuales, CIEISU y Hermanas de la perpetua Indulgencia apoyan la reivindicación por el reconocimiento legal de las parejas de mismo sexo mientras que Brújula Queer la rechaza (Sempol 2013b, 94–95). Fernando Frontán recuerda que la organización Homosexuales Unidos tampoco apoya esta reivindicación (citado en Sempol 2013a, 126).
3. Ley n° 17.817 publicada en el Diario oficial n° 26586 del 14/09/2004.
4. Ley n° 18.246 publicada en el Diario oficial n° 27402 del 10/01/2008.
5. Ley n° 18.590 publicada en el Diario oficial n° 27837 del 16/10/2009, art. 139.
6. Ley n° 18.620 publicada en el Diario oficial n° 27858 del 17/11/2009.
7. Entrevista personal del autor con Diego Sempol, co-fundador de Ovejas Negras, el 2/06/2014; y con Sebastián Aguiar, co-fundador de Proderechos, el 3/06/2014.
8. Ley n° 18.426 publicada en el Diario oficial n° 27630 del 10/12/2008.
9. Fernando Amado no hace parte de la Comisión especial pero decide involucrarse en el proyecto por convicción personal.
10. El texto del proyecto de ley figura en la transcripción de la 17ª sesión ordinaria del Senado XLVII legislatura: Diario de sesiones, n° 87, vol. 482, del 1º de junio de 2011, p. 596.
11. Hay palabras que faltan en algunos artículos, que ni siquiera son discutidos por los senadores, lo que afecta la modificación de la legislación propuesta en el texto. Estos errores no son únicos a la ley del matrimonio igualitario pues desde el 2008 se hace una constatación que el problema del deterioro técnico del proceso legislativo (Sarlo 2011, 103) y la 47ª legislatura “pasará a la historia” por su falta de rigor administrativa (Chasqueti, Guedes, and Zeballos 2014, 98).

## Información sobre el autor

**Luis Rivera-Vélez** has been working on the recognition of post-materialist rights in Latin America. After his research about the “rights agenda” in Uruguay, he is now comparing the recognition of drug users’ rights in Mexico and Colombia.

## Referencias

- Abracinskas, L., y A. Lopez Gómez, dir. 2007. *El aborto en debate. Dilemas y desafíos des Uruguay democrático. Proceso político y social 2001–2004*. Montevideo: MYSU.
- Aguiar, S., y F. Arocena. 2014. “Menant la marche: l’Uruguay et ses trois lois avant-gardistes.” *Cahiers des Amériques* 2014/3 (77): 69–86. doi:10.4000/cal.3386.
- Aguiar, S., y C. Musto. 2015. “El rayo verde: Regulación de la marihuana en Uruguay.” En *Drogas, política y sociedad en América latina y el Caribe*, editado por B. Caiuby Labate y T. Rodrigues, 297–316. México: CIDE.
- Banfi, A., O. Cabrera, F. Gómez, y M. Hevia. 2010. *El veto del ejecutivo uruguayo a la despenalización del aborto: deconstruyendo sus fundamentos*. Montevideo: MYSU.
- Bimbi, B. 2010. *Matrimonio igualitario. Intrigas, tensiones y secretos en el camino hacia la ley*. Buenos Aires: Grupo Planeta.
- Briozzo, L., dir. 2002. *Iniciativas sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo*. Montevideo: Sindicato Médico del Uruguay.
- Briozzo, L. 2016. “From Risk and Harm Reduction to Decriminalizing Abortion: The Uruguayan Model for Women’s Rights.” *International Journal of Gynecology & Obstetrics* 134 (S1). doi:10.1016/j.ijgo.2016.06.003.
- Carneiro, F., y L. Gioscia (2013), “Dos caras de los derechos en el gobierno de Mujica.” En *Informe de coyuntura N° 12, Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*, Instituto de Ciencia Política, 51–67. Montevideo: Estuario.
- Chasqueti, D., A. Guedes, y C. Zeballos. 2014. “Pese a todo, la 47ª legislatura quedará en la historia.” en *Informe de coyuntura N° 13, Final abierto. Hacia las elecciones de 2014*, Instituto de Ciencia Política, 98–114. Montevideo: Estuario.
- Corrales, J. 2015. *LGBT Rights and Representation in Latin America and the Caribbean: The Influence of Structure, Movements, Institutions, and Culture*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.
- Cotidiano Mujer. 1989. *Yo aborto, tu abortas, todos callamos*. Montevideo: Cotidiano Mujer.
- Dagnino, E. 2003. “Citizenship in Latin America: An Introduction.” *Latin American Perspectives* 30 (2): 3–17. doi:10.1177/0094582X02250624.
- Díez, J. 2015. *The Politics of Gay Marriage in Latin America: Argentina, Chile, and Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Echebarria, K., E. Lora, M. Payne, E. Stein, y M. Tommasi, dirs. 2006. *La política de las políticas públicas. Proceso económico y social en América latina*. Washington, DC: BID & Harvard University Press.
- Encarnación, O. 2016. *Out in the Periphery: Latin America’s Gay Rights Revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Felstiner, W., R. Abel, y A. Sarat. 1980. “The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming.” *Law and Society Review* 15 (3): 631–654. doi:10.2307/3053505.
- Filardo, Verónica, dir. 2008. “Movimiento por la liberalización del cannabis”. En *¿Qué ves... qué ves cuando me ves?. Juventud e integración sudamericana: caracterización de situaciones tipo y organizaciones juveniles en Uruguay*, editado por Cotidiano Mujer, 83–150. Montevideo: Cotidiano Mujer-Facultad de Ciencias Sociales (Udelar).
- FA (Frente Amplio). 2007. “V Congreso Ordinario ‘Compañero General Liber Seregni’.” diciembre. <http://fa.rw.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- FA (Frente Amplio). 2008a. “V Congreso Extraordinario ‘Zelmar Michelini’.” diciembre 13–14. <http://fa.rw.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>

- FA (Frente Amplio). 2008b. “V Congreso Extraordinario ‘Zelmar Michelini’: Políticas públicas en drogas.” diciembre 13–14. <http://fa.rw.uy/index.php?Q=articulo&ID=1024>
- Garat, G. 2012. *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*. Montevideo: Editorial Debate, edición Debols!llo.
- Garat, G. 2015. *El camino. Cómo se reguló el cannabis en Uruguay según sus actores políticos y sociales*. Montevideo: FES.
- Garibay, D., y B. Marques-Pereira. 2011. *La politique en Amérique latine*. Paris: Armand Collin.
- Garibotto, G. 2010. “Cárceles y Drogas en Uruguay.” en *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América latina*. Amsterdam, Washington, DC: Transnational Institute y WOLA.
- Geddes, B. 1994. *Politician’s Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkley, CA: University of California Press.
- Genieys, W., y P. Hassenteufel. 2012. «Qui gouverne les politiques publiques? Par delà la sociologie des élites.» *Gouvernement et action publique* 2012/2 (2): 89–115. doi:10.3917/gap.122.0089.
- González, M. 2016. “Nueva agenda de derechos en el Uruguay: los procesos de reconocimiento y sus actores.” *L’Ordinaire des Amériques*, 220. doi:10.4000/ordea.2852.
- Johnson, N., A. López Gómez, G. Sapriza, A. Castro, y G. Arribeltz, dir. 2011. *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja*. Montevideo: Universidad de la República, colección Art 2.
- Johnson, N., C. Rocha, y D. Sempol. 2013. “La antesala de la ley de cuotas y la agenda de derechos.” En *Informe de coyuntura N° 12, Política en tiempos de Mujica III. A un año de las elecciones nacionales*, Instituto de Ciencia Política, 41–50. Montevideo: Estuario.
- Johnson, N., y D. Sempol. 2012. “La agenda de género y la diversidad sexual en la primera mitad del gobierno de Mujica.” En *Informe de coyuntura N° 11, Política en tiempos de Mujica II. Un balance a mitad de camino*, Instituto De Ciencia Política, 39–52. Montevideo: Estuario.
- Jones, C. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Duxbury Press.
- Kingdon, J. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Choices*. Boston, MA: Little Brown.
- Labandera, A., M. Gorgoroso, and L. Briozzo. 2016. “Implementation of the Risk and Harm Reduction Strategy Against Unsafe Abortion in Uruguay: From a University Hospital to the Entire Country.” *International Journal of Gynecology & Obstetrics* 134: S1. doi:10.1016/j.ijgo.2016.06.007.
- Labrousse, A. 2009. *Les Tupamaros: des armes aux urnes*. Paris: Editions du Rocher.
- Lemos, F. 2014. “Coalición por la transformación de la política de drogas.” En *Uruguay se planta. Manual de cultivo y uso legal de marihuana*, coord. D. Collazo, 15–28. Montevideo: Estuario editora.
- Marchesi, A., coord. 2013. *Ley de caducidad, un tema inconcluso. Momentos Actores y argumentos (1986–2013)*. Montevideo: Trilce.
- MIDES. 2014. *Diversidad sexual en Uruguay. Las políticas de inclusión social para personas LGBT del Ministerio de Desarrollo social (2010–2014)*. Montevideo: MIDES.
- Muller, P. 2000. “L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique.” *Revue Française de science politique* 50 (2): 189–208. doi:10.3406/rfsp.2000.395464.
- Palier, B., y Y. Surel. 2005. “Les ‘Trois I’ et l’analyse de l’État en action.” *Revue Française de Science Politique* 55: 7–32. doi:10.3917/rfsp.551.0007.
- Paternotte, D. 2011. *Revendiquer le “mariage gay”: Belgique, France, Espagne*. Bruselas: Éditions de l’Université de Bruxelles.
- Pérez, V. 2011. “La difícil consolidación de la agenda de género en la izquierda uruguaya.” En *Informe de coyuntura N° 10, Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*, Instituto de Ciencia Política, 88–96. Montevideo: Estuario.
- Pierceson, J., A. Piatti-Crocker, y S. Shulenberg, eds. 2013. *Same-Sex Marriage in Latin America: Promise and Resistance*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Repetto, L. 2013. “Regulación del cannabis: ¿un asunto de seguridad? Entrada y mantenimiento en la agenda de un problema de política pública.” *Revista uruguaya de ciencia política* 23 (1): 119–141.

- Rico, A., coord. 2014. *Cómo votaron los partidos en el plebiscito contra la caducidad en 2009 y la historia contra la impunidad 2006–2013*. Montevideo: Trilce.
- Rivera Vélez, L. 2016. *IVG, mariage égalitaire et cannabis en Uruguay: adoption de l'agenda des droits*. París: L'Harmattan.
- Sarlo, O. 2011. "La institucionalidad uruguaya. El desconcierto de la izquierda ante una pesada herencia ideológica." En *Informe de coyuntura N° 10, Política en tiempos de Mujica. En busca del rumbo*, Instituto de Ciencia Política, 97–108. Montevideo: Estuario.
- Scartascini, C., P. Spiller, E. Stein, y M. Tommasi, dir. 2011. *El juego político en América latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington, DC: BID.
- Schenck, M. 2013. *El derecho a la interrupción voluntaria del embarazo*. Montevideo: MIDES.
- Selios, L., L. Nocetto, y E. Cardona. 2012. "La opinión pública, los medios, y la gestión presidencial." En *Informe de coyuntura N° 11, Política en tiempos de Mujica II. Un balance a mitad de camino*, Instituto de Ciencia Política, 144–153. Montevideo: Estuario.
- Sempol, D. 2012. *Políticas Públicas y diversidad sexual*. Montevideo: MIDES, Colección Hablando de derechos DESC+A, numero 7.
- Sempol, D. 2013a. *De los baños a la calle. Historia del movimiento Lésbico, Gay, Trans uruguayo 1983–2013*. Montevideo: Debate.
- Sempol, D. 2013b. "The Creation of Civil Partnerships in Uruguay." En *Same-Sex Marriage in Latin America: Promise and Resistance*, editado por J. Pierceson, A. Piatti-Crocker, y S. Shulenberg, 89–109. Lanham, MD: Lexington Books.
- Stein, E., y M. Tommasi, eds. 2008. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Washington, DC: BID.
- Strickler, J. 2017. "Variation in Latin American LGBT Rights." Open Access Theses 690, University of Miami.
- Suarez, M. 2012. *Hacia una igualdad sustantiva. Realidades y perspectivas de la normativa vigente para la inclusión social de la diversidad sexual*. Montevideo: ANII, MYSU.
- Surel, Y. 2000. "The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-Making." *Journal of European Public Policy* 7 (4): 495–512. doi:10.1080/13501760050165334.
- UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA -Udelar. 2011. *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. Montevideo: Universidad de la República, colección Art 2.
- VanRompae, L., Guzmán, L., Montano, P., Etcheverry, N., Hackembruch, C., Maiztegui, L., Altieri, S., et al. 2012. *Veto al aborto. Estudios interdisciplinarios sobre las 15 tesis del presidente Tabaré Vázquez*. Montevideo: Universidad de Montevideo.
- von Hoffman, J. 2016. "The International Dimension of Drug Policy Reform in Uruguay." *International Journal of Drug Policy* 34: 27–33. doi:10.1016/j.drugpo.2016.04.015.
- Winter, B., M. Forest, y R. Sénac, eds. 2018. *Global Perspectives on Same-Sex Marriage*. London: Palgrave Macmillan.