



**INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO**



Institución Nacional de  
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

# **MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA**

**Documento de trabajo para la IV Asamblea Nacional de  
Derechos Humanos**

**Montevideo, 18 de junio de 2015**

## **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**

### **Directora**

Mirtha Guianze Rodríguez

### **Equipo Técnico**

Álvaro Colistro Matonte, Ana María Grassi Oliveira, Lucía de los Bueis Pujales, Alejandro Santágata Grimón, Anahí Alarcón Castrillejo, Adriana Rodríguez Lotito, Gabriela Onetto Rodríguez, Gianina Podestá Vallejo

## **CONTENIDOS**

<b>1. Resumen del Informe anual del MNP 2014</b>	<b>3</b>
<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>Antecedentes</b>	<b>3</b>
<b>Actividad desarrollada por el MNP en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente en el año 2014</b>	<b>4</b>
<b>Principales riesgos detectados</b>	<b>5</b>
<b>Relacionamiento y colaboración con las autoridades</b>	<b>8</b>
<b>Relacionamiento con la sociedad civil organizada</b>	<b>9</b>
<b>Relacionamiento internacional</b>	<b>9</b>
<b>Actividad del MNP en el Sistema de Protección a niñas, niños y adolescentes</b>	<b>9</b>
<b>Consideraciones sobre el Sistema de Protección</b>	<b>10</b>
<b>Condiciones de vida y cuidados cotidianos</b>	<b>11</b>
<b>Conclusiones derivadas del relevamiento realizado por el MNP</b>	<b>11</b>
<b>2. Temática del MNP para la IV Asamblea Nacional de DD.HH.</b>	<b>13</b>
<b>Situación actual del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente</b>	<b>13</b>
<b>Igualdad de trato y no discriminación de NNA en el Sistema de Protección</b>	<b>14</b>

## **1. Resumen del Informe anual del MNP 2014**

### **Introducción**

En un Estado de Derecho los mayores riesgos de violación a los derechos humanos y a los derechos fundamentales se verifican en aquellas situaciones donde las personas se encuentran privadas de libertad o son sometidas a una autoridad de la cual dependen para el desarrollo de su vida cotidiana. Es en estos lugares, donde las personas se encuentran a expensas de otras en una forma tan intensa, que se crea una relación de poder y sometimiento que no se visualiza en ningún otro lugar institucional o servicio público.

El Estado debe ser garante del efectivo ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución en todos estos espacios físicos tanto los públicos como privados (esto último atento a su deber genérico de protección de los individuos y de contralor a los particulares que ejercen dominio en servicios públicos o de sensible afectación social).

El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) que fuera ratificado por nuestro país por la Ley Nro. 17.914 de fecha 21 de Octubre de 2005 crea dos órganos de control y colaboración a fin de prevenir estas prácticas y este tipo de violaciones a los derechos humanos fundamentales. Uno a nivel internacional (el subcomité de prevención contra la tortura) y otro a nivel nacional (el mecanismo nacional de prevención de la tortura).

El artículo 83 de la Ley Nro. 18.446 confirió a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) el rol de mecanismo nacional de prevención. En virtud de ello y específicamente a las obligaciones asumidas por el Estado uruguayo en el OPCAT (artículo 23) se presenta el informe de lo actuado en el cumplimiento de esta función conferida por el mandato legal.

### **Antecedentes**

Si bien a partir de mayo de 2013 la INDDHH realizó algunas actividades propias de la función como MNP, éste se diseñó e implementó como organización específica y propia dentro de la INDDHH, a partir de la constitución, el día 22 de Noviembre del año 2013, de un equipo interdisciplinario de trabajo (dos abogados, dos psicólogos, una asistente social y una licenciada en ciencias políticas). Este grupo pone en marcha el sistema de monitoreo de visitas en los lugares donde se encuentren personas privadas de su libertad conforme al plan estratégico previamente elaborado.

La INDDHH hace una interpretación amplia del concepto "lugares de detención" que establece el Artículo 4 del Protocolo Facultativo, entendiendo que dichos lugares incluyen a cualquier sitio donde una persona pueda ser privada de su libertad, por el "consentimiento o aquiescencia" de una autoridad pública: "cualquier lugar bajo su jurisdicción y control donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito".

Esta amplia y extensa definición - que delimita el trabajo del MNP - implica que el ámbito de intervención comprenda a muy diversos lugares con características disímiles como ser; los centros de privación de libertad dentro del sistema de responsabilidad adolescente, las cárceles de adultos, las seccionales policiales, los hospitales psiquiátricos, los hogares donde se

encuentran niñas, niños y adolescentes institucionalizados dentro del sistema de protección y los hogares de ancianos tanto en lugares públicos como privados.

### **Actividad desarrollada por el MNP en el sistema de responsabilidad adolescente en el año 2014**

En el año 2014 se encontraron operativos 22 Centros en todo el país; 10 en Montevideo, 9 en la Colonia Berro, Departamento de Canelones y 3 Centros Regionales (1 en Salto, 1 en Minas y otro en Mercedes).

Se establecieron como prioritarios algunos Centros teniendo en cuenta el factor vulnerabilidad. El equipo interdisciplinario se planteó el tema de la vulnerabilidad de tal manera que permitiera una metodología operativa que la hiciera comprobable, verificable o refutable. En este sentido se delinearon tres dimensiones desde donde cabría la posibilidad de detectar una mayor vulnerabilidad.

1. *Referente al género.* Como reflejo de la sociedad en su conjunto y en los diversos espacios y ámbitos, se valoró la necesidad de verificar la existencia o no de discriminación hacia el género femenino en la condición de privación de libertad. La hipótesis a estudio y análisis era la posibilidad de la presencia de una doble vulnerabilidad; una como adolescente frente al poder adulto; y otra como mujer frente a la relación de poder resultante de una sociedad donde persisten elementos patriarcales y machistas.

Se intensificaron las visitas realizadas al Centro de Internación de Adolescentes Femenino (CIAF) buscando metas y resultados desde una perspectiva de género. Se detectaron prácticas que ameritan tomarlas en cuenta para profundizar en las causas y realizar propuestas concretas. Determinadas carencias detectadas desde una perspectiva de género dicen relación con la higiene femenina. Se pudieron percibir diferencias con centros de adolescentes masculinos en cuanto a las menores posibilidades de actividades recreativas al aire libre.

2. *Referente a la edad.* En este caso la hipótesis planteada como de mayor vulnerabilidad considera a aquellos adolescentes de menor edad que están sujetos a un proceso infraccional por actos contrarios a la ley penal. De esta manera se tuvo una especial intervención en el Centro Desafío donde se alojan adolescentes de 13 a 15 años. Se encontraron elementos contraproducentes, innecesarios o vulneradores de derechos como ser la prohibición de tener libros en la celda, el comer en la celda sin cubiertos, el tener ciertos lugares asignados como de castigo y aislamiento que no se condice con la edad de los internos.

3. *Referente a los criterios de seguridad.* Esta dimensión está relacionada con la estigmatización y los criterios de seguridad empleados en los diferentes Centros para definir como población extremadamente vulnerable a aquellos adolescentes alojados en el Centro Ser. La historia de dicho Centro, su definición como establecimiento de máxima seguridad, la cantidad de denuncias hacia los funcionarios que operan en él; la repercusión pública que ha tenido desde hace tiempo y el hecho de ser utilizado como lugar de sanción fue decisivo para considerarlo un lugar donde la vulnerabilidad se revela con mayor intensidad. La hipótesis manejada y evaluada fue el muy probable escenario de altos riesgos para situaciones de maltrato y tortura.

A fin de profundizar estos aspectos que influyen e inciden en el mayor riesgo de torturas y malos tratos que, en principio, existiría en estos Centros, el MNP realizó 52 visitas que generaron 27 informes y 131 recomendaciones.

En cuanto a los centros priorizados por el MNP dado su nivel de complejidad y las dimensiones detalladas anteriormente, se realizaron en el Centro de Internación de Adolescentes Femenino (CIAF) 6 visitas con 3 informes y 16 recomendaciones que complementan las 8 realizadas durante 2013. Al Centro Desafío (para jóvenes de 13 a 15 años), se realizaron 3 visitas con 1 informe y 12 recomendaciones que complementan las 12 realizadas durante 2013 y al Centro Ser (clasificado como de máxima seguridad), se realizaron 9 visitas, que arrojaron 2 informes y 3 nuevas recomendaciones que complementan las 11 realizadas durante 2013.

En cuanto a las recomendaciones, se destaca que 21 % de las mismas corresponden a infraestructura y condiciones edilicias, 12 % al personal incluyendo capacitación y condiciones de trabajo, 10 % a condiciones de internación de los adolescentes e igual porcentaje en relación a medidas de seguridad que afectan tanto a adolescentes como a funcionarios, 8% están relacionadas con las condiciones de salubridad e higiene, e idéntico porcentaje corresponde a recomendaciones relacionadas con asuntos reglamentarios y de procedimientos. Las restantes están relacionadas con atención médica, salud, alimentación administración y régimen disciplinario.

### **Principales riesgos detectados**

En primer lugar debe destacarse que cada uno de los Centros tiene sus propias características, incluso en lo que a régimen disciplinario se refiere, difiriendo también el nivel de riesgo de violación a los derechos de los y las adolescentes.

En líneas generales e independientemente de las especificidades de cada Centro, los hallazgos realizados en las visitas, permitieron detectar como mayores factores de riesgos de abusos y malos tratos a los siguientes:

#### **a) Hacinamiento**

A primera vista, el hacinamiento fue uno de los factores de riesgo más importantes detectado.

En efecto, la capacidad locativa resulta sensiblemente inferior al número de adolescentes privados de su libertad.

A su vez, la totalidad de adolescentes que cumplen medidas judiciales, sean privativas o no privativas de libertad, ha sufrido un considerable aumento en los últimos años. En el caso de los privados de libertad tuvo un especial incremento con la aprobación de las reformas legislativas que dispusieron en 2011 la imputabilidad de las tentativas de hurtos y en 2013 la privación de libertad preceptiva en la sanción de algunas infracciones.

Si bien se realizaron y se están realizando obras orientadas al aumento de la capacidad locativa del sistema para disminuir la incidencia del hacinamiento, desde el MNP y en concordancia con la normativa vigente, se plantea la aplicación de medidas orientadas a la ejecución de las sanciones evitando el encierro o en el caso de aplicarse, que ésta medida se aplique por el menor tiempo posible y que su objetivo fundamental sea el estímulo personal para lograr su inclusión social y formación en valores.

*b) Falta de una capacitación apropiada y especializada de los funcionarios al servicio del sistema de privación de libertad de Adolescentes.*

Se prestó especial atención a conocer el nivel de preparación del personal a cargo de los Centros de Privación de Libertad para el trabajo con adolescentes en conflicto con la ley, especialmente de aquellos que tienen trato directo con los mismos.

La capacitación del personal, previo a su ingreso y durante su carrera funcional es considerada por el MNP de suma importancia a efectos de obtener un cabal cumplimiento de las medidas socioeducativas evitar situaciones de violencia, prevenir la vulneración, garantizar y respetar los DDHH de los y las jóvenes sometidos a procesos penales.

En tal sentido, resultó llamativa la valoración que se da a conocimientos sobre seguridad y defensa personal por sobre la capacidad para el diálogo y la solución de conflictos para la selección de los postulantes.

La preparación del personal contratado durante 2014 fue prácticamente inexistente, además de la falta de experiencia previa y conocimiento teórico, la capacitación inicial no superó los tres días.

Si bien lo expuesto podría excusarse inicialmente por razones de urgencia, el MNP no detectó una clara política dirigida hacia la capacitación posterior a través de programas y cursos apropiados.

La falta de capacitación registrada, es uno de las mayores debilidades del sistema si tenemos en cuenta que el personal carece de herramientas que le permitan sostener el diálogo, el respeto mutuo con los adolescentes y la firmeza necesaria para la imposición de límites sin incurrir en la violencia física o psicológica y la denigración del adolescente.

Asimismo, la falta de protocolización de actuación frente a determinadas situaciones deja liberada la acción al criterio propio del funcionario, por lo que se termina actuando sobre los extremos, es decir con una absoluta permisibilidad o con el máximo de severidad.

Todos estos factores conllevan a la inestabilidad emocional de muchos funcionarios que utilizan la agresión como mecanismo de defensa, elevando inconscientemente los niveles de tensión y generando altos niveles de stress que tienen como consecuencia posteriores licencias médicas prolongadas.

Pensar en una verdadera inserción social de los adolescentes institucionalizados en el SIRPA, hace necesario que el Estado observe especialmente la adecuada formación teórica y práctica de las personas a quienes le encomienda la función de custodiar y educar. Asimismo, la capacitación, es necesaria para valorizar y jerarquizar la tarea de quienes se desempeñan en la función.

*c) Tiempo que permanecen los y las jóvenes encerrados y escasa actividad formativa y/o recreativa.*

Se constató durante el monitoreo realizado en 2014 una tendencia al encierro, fundamentalmente en aquellos centros que el MNP detectó como de mayor vulnerabilidad.

Este contexto, donde se contabilizaban más de veinte horas de encierro por día, son generadoras tanto de situaciones violentas de abuso y maltrato, como de desmotivación y

depresión en los adolescentes que tienen como corolario el consumo de medicación psiquiátrica para sostener el encierro.

Asimismo, se ha registrado que durante los meses del receso educativo del verano, el encierro era mayor.

A partir de las diferentes recomendaciones realizadas por el MNP se logró comenzar a revertir lentamente las situaciones de encierro más importantes, no obstante, se sigue constatando que los niveles de encierro siguen siendo altos.

d) La priorización de criterios de seguridad no adecuados.

La prioridad manifestada por las autoridades del SIRPA sigue siendo mantener lo más cercano a cero el número de fugas de los centros de adolescentes.

En tal sentido, se ha constatado la adopción de criterios de seguridad inadecuados e inconvenientes en relación a los objetivos de las penas de privación de libertad y en particular del espíritu que informa la normativa que rige la materia<sup>1</sup>, lo que lleva a perder el equilibrio necesario entre los criterios de seguridad y la finalidad socio-educativa de la pena.

Estos criterios de seguridad, basados en el encierro sistemático están íntimamente relacionados con el punto anterior, a mayor encierro, menos actividades, mayor seguridad.

Al encierro se suman otras medidas como ser la prohibición de tener material de estudio y lectura e incluso papel higiénico, el usar cepillos de dientes sin mango y usar solamente cuchara para alimentarse.

Este tipo de reglas, siempre están justificadas por un criterio de seguridad mal entendido, aplicado aleatoriamente en algunos centros por lo que se deduce que las reglas establecidas para el funcionamiento no se aplican de acuerdo a un criterio único y racional.

Asimismo, el encierro es utilizado como elemento sancionatorio, restringiendo las salidas a patio o actividades recreativas o bien como elemento de intimidación contra los adolescentes sancionándolos con traslados a centros de máxima seguridad, sin tener en cuenta el proceso realizado por el joven o su perfil.

e) Deficiencias en el trabajo pre-egreso

No existe un verdadero y real trabajo de pre-egreso con los adolescentes. Generalmente se interviene a destiempo y de forma parcial o directamente no se interviene.

Se han constatado egresos del sistema por cumplimiento de pena desde centros de máxima seguridad, como también adolescentes que se encuentran a pocos meses de salir, que nunca fueron entrevistados para ser tenidos en cuenta en alguno de los programas pre-egreso.

Asimismo, estos programas están orientados casi exclusivamente a desarrollar alguna actividad laboral, por lo que no se pueden considerar programas integrales que incluyan todos los aspectos de la vida del adolescente como educación, salud, familia y redes de contención para su reintegro a la vida en comunidad.

---

<sup>1</sup> Código de la Niñez y la Adolescencia, y Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas entre otras.

Desde el MNP se entiende que para llegar al egreso de forma adecuada, el proceso debe comenzar en el mismo momento que el adolescente ingresa al sistema de responsabilidad penal juvenil a través del diagnóstico inicial e integral que se realiza en el Programa de Ingreso y Derivación, independientemente del tiempo de duración de la pena.

Por lo tanto, el proyecto de trabajo con el joven debe de ser integral y acorde a una proyección a futuro y no limitarse a realizar una actividad laboral poco calificada.

*f) Impunidad de los actos de tortura y malos tratos.*

La inexistencia de protocolos que permitan administrar las quejas de los y las jóvenes con las garantías necesarias para evitar posteriores represalias por parte de los funcionarios involucrados, determina que se invisibilicen las situaciones de tortura y malos tratos, asimismo, resulta aún más difícil identificar a los responsables debido al temor frente a las posibles consecuencias.

El MNP ha implementado como acción inmediata frente eventuales situaciones de esta naturaleza la pronta comunicación a las autoridades administrativas y jurisdiccionales de la información obtenida a través de declaraciones y registros fotográficos.

Asimismo, se recomendó a la Comisión Delegada la necesidad de proporcionar asistencia legal para los adolescentes al momento de realizar la investigación de urgencia y las posteriores indagatorias.

**Relacionamiento y colaboración con las autoridades**

- En el mes de Abril se difundió una compilación de informes y recomendaciones realizadas por el MNP a instancias de un pedido de informes realizada por una comisión parlamentaria.
- El MNP propició un espacio institucionalizado y periódico con las autoridades del SIRPA a fin de intercambiar opiniones en forma directa y personal sobre las diferentes recomendaciones emitidas por el MNP, las discrepancias que pudieran existir, la viabilidad y prioridades de las mismas.
- Se iniciaron contactos y reuniones a fin de efectivizar e implementar la asistencia técnica legal para los adolescentes cuando presenten denuncias o quejas de malos tratos o torturas. Se realizaron dos reuniones con representantes del Inau, Sirpa y MNP para discutir la posibilidad de tener en cuenta la observación mediante modificaciones normativas donde se convino la necesidad de contar con la presencia de representantes del Mides, de la Defensoría Pública, del Poder Judicial y del Ministerio Público y Fiscal.
- En el diálogo y consulta periódica con las máximas autoridades del SIRPA se solicitó realizar un seguimiento en la actuación de las direcciones de los diferentes programas elaborados por el SIRPA y presentados en el año 2014.
- Se entendió de importancia el seguimiento, estudio y análisis de la aplicación y ejecución de aquellas medidas que evitan el último recurso que es el encierro institucional. Esta labor de contralor y cooperación se encamina (todavía no se ha hecho) a tener un relacionamiento constante con el programa de medidas socio-educativas y mediación (Promesem) para obtener acceso a toda la información y documentación conjuntamente con un diálogo fluido.

- Se participó y se seguirá participando del grupo de trabajo sobre la Protección Integral de hijas e hijos de personas privadas de libertad conformado ante la convocatoria realizada por el Ministerio del Interior por Resolución Nro. 2014-4-00141102 del 21/10/2014 a fin de elaborar recomendaciones sobre la temática.

#### **Relacionamiento con la sociedad civil organizada**

- Durante el año 2014 se tuvo contacto con algunas ONG mediante reuniones y contactos telefónicos para obtener información y una óptica desde otra mirada que permita aplicar los abordajes más apropiados.
- Se participó durante el año 2014 y se seguirá participando de las reuniones de la Mesa de Mujeres Privadas de Libertad coordinada por Inmujeres (Mides), de manera de hacer visible la situación de las adolescentes internadas en el centro CIAF del SIRPA.
- En la Asamblea Anual de Derechos Humanos de la INDDHH del año 2014 celebrada en el mes de Junio en la ciudad de Florida, el MNP tuvo un grupo de trabajo propio donde se dio cuenta del trabajo realizado, se informó sobre las competencias y características del órgano de control y colaboración.
- En el mes de Diciembre fueron convocadas a una reunión las diferentes organizaciones participantes en la Asamblea que integraron el grupo específico previa la difusión de un documento elaborado por el MNP para propiciar la participación y discusión. Se dio respuesta a las preguntas realizadas en la Asamblea Anual y a las diferentes propuestas realizadas.
- Durante el año 2014 se realizaron reuniones con el grupo de familiares de adolescentes privados de libertad recabando sus inquietudes, información e involucramiento en la problemática y asimismo transmitir de forma directa el accionar del MNP. Se procura tener una periodicidad en este tipo de reuniones para el futuro.
- Es de destacar el apoyo que brindaron una 30 organizaciones sociales vinculadas a la temática - que cuentan con trayectoria y prestigio en el país- cuando se hicieron públicos los primeros informes del MNP que provocaron -en algunas autoridades- un rechazo y cuestionamiento de los mismos. El apoyo de la sociedad civil organizada se manifestó con la firma de una declaración la que fue leída en un acto público realizado el día 30 de Abril de 2014 como así también artículos de prensa y opiniones en los distintos medios de comunicación.

#### **Relacionamiento internacional**

- Además de los encuentros y eventos internacionales a que se hizo referencia en los cuales el MNP Uruguay participó se procuró tener un contacto periódico con el Subcomité (conforme al Protocolo), con la APT y con mecanismos nacionales de prevención de la región (más concretamente con el MNP de Costa Rica).

#### **Actividad del MNP en el Sistema de Protección a niñas, niños y adolescentes**

En el mes de setiembre del año 2014, se incorpora al trabajo del MNP la temática de monitoreo al sistema de protección de tiempo completo a niños, niñas y adolescentes, en el entendido de que la respuesta del Estado requiere una mirada específica a las condiciones de vida de los niños atendidos en dicho sistema de manera de avanzar en las garantías para la

protección de los derechos de los mismos y que prevengan situaciones de malos tratos, humillantes o degradantes.

El proceso de aproximación a los centros tuvo como objetivos:

- Caracterizar el estado de situación actual de los servicios y las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes atendidos en centros del sistema de protección de tiempo completo INAU
- Elevar recomendaciones para la mejora de las condiciones de atención a niños, niñas y adolescentes en centros de tiempo completo de INAU, en visitas a avanzar en la garantía de sus derechos.
- Obtener insumos para el diseño de una estrategia de monitoreo de los centros de protección de tiempo completo de niños, niñas y adolescentes del país.

Para efectivizar lo anterior, se comienza a desarrollar una primera etapa consistente en la construcción de una aproximación o estado de situación general de los centros de protección de tiempo completo que atienden niños, niñas y adolescentes a nivel país. Se implementan para ello visitas del equipo del MNP a los 19 departamentos, buscando combinar distintos perfiles de atención, para lo cual se incluyeron centros de atención a niños pequeños y escolares, centros de atención a adolescentes (femeninos y masculinos), centros para madres con hijos, centros de ejecución oficial y en convenio con organizaciones de sociedad civil. Se visitó un total de 44 centros de un universo de 182 en todo el país. Junto a ello se realizaron algunas visitas a familias acogedoras y entrevistas a Jefaturas Departamentales y Centros de Estudio y Derivación INAU.

Se realizó una visita por centro a cargo de duplas del equipo MNP, con una metodología que incluyó entrevistas a la dirección, integrantes del equipo (técnicos y/u coordinadores de turno y otros funcionarios), diálogo con niños y adolescentes, recorrida por las instalaciones y registro fotográfico, observación de actividades cotidianas que se estuvieran desarrollando al momento de la visita y revisión de documentación (legajos de los NNA).

### **Consideraciones sobre el sistema de protección**

Al momento actual, el sistema de protección atraviesa un periodo de transición por la transformación institucional tendiente a favorecer la desinternación de los niños, niñas y adolescentes, en especial en la franja 0 a 7 años.

Esto implica desde adecuaciones en la estructura del sistema, pasando por la configuración de las respuestas, el abordaje y tipo de apoyo que se presta a las familias para favorecer la integración de los niños, la capacitación de los recursos técnicos, entre otras cosas.

No obstante, ello constituye un proceso que parece muy incipiente aún y la situación país que prima se corresponde con un escenario donde la internación en hogares es la respuesta más frecuente para los niños que ingresan al sistema de protección y los tiempos de permanencia en el mismo aún resultan extensos.

Igualmente se constatan algunos cambios interesantes en el sistema como el aumento de niños reintegrados a familias de origen u extensas, luego de un proceso de fortalecimiento de las mismas; así como en familias de acogida. Este proceso se encuentra en niveles de avance heterogéneos en los distintos departamentos del país.

El escenario actual del sistema de protección está caracterizado también por una gran heterogeneidad tanto en el tipo de centros, como en sus perfiles y capacidades de atención.

Se identifica como problema la existencia de centros que reúnen los distintos perfiles debido a la falta de oferta diferenciada en el departamento que pueda atender la demanda. Esto es, se registran centros que atienden desde los 0 a 18 años; niños, niñas y adolescentes y a su vez con patologías de distinto tipo, ya que la oferta especializada es escasa en el país.

Esta configuración opera en la mayor parte de los casos de manera perjudicial, toda vez que los funcionarios plantean no sentirse con las capacidades y condiciones para atender de manera adecuada las distintas situaciones y de manejar la convivencia en los centros; al tiempo que -lo que es más relevante- no se genera el entorno y respuesta apropiada para asegurar a los niños y adolescentes los mejores ambientes, recursos y acompañamientos para un desarrollo integral y futuro proyecto de vida autónomo.

Finalmente, si bien se detectan importantes avances en los últimos años en la dirección de favorecer centros residenciales pequeños que se acerquen a las características de un hogar familiar, persisten algunos de dimensiones locativas y organización de espacios asociados a antiguos orfanatos y con alta concentración de niños que limitan las posibilidades de atención y construcción de proyecto personalizado.

### **Condiciones de vida y cuidados cotidianos**

En términos generales, existen en la mayoría de los centros, rutinas claras y bastante similares respecto a los cuidados cotidianos hacia los niños y adolescentes, fundamentalmente en lo referido a prácticas de alimentación, higiene y descanso. No obstante, la forma en que éstos se disponen, presenta variaciones importantes en los centros visitados, que impactan en el bienestar general de los niños y que los acercan o alejan a una modalidad de hogar familiar.

Los tiempos y actividades recreativas es uno de los temas que presenta variaciones significativas entre los centros. Es decir, al margen de pautas generales que definen los permisos y formas de proceder institucionales con las salidas de los centros, depende en gran medida del estilo y proyecto de la dirección y su equipo.

Una de las problemáticas que se identifica transversalmente con mayor claridad, preocupación y presencia a nivel país, corresponde al abordaje de la atención psiquiátrica para los niños, niñas y adolescentes que presentan patologías o bien que desarrollan crisis específicas en el marco de la situación familiar, afectiva y social que transitan.

Por último un tema sobre el cual poner atención lo constituyen las salidas no autorizadas o acordadas, que según se recogió en las visitas del equipo MNP, presentan una alta frecuencia particularmente en el interior y con adolescentes. En ocasiones estas se extienden por varios días, con los consiguientes riesgos para la integridad física y emocional de los mismos.

### **Conclusiones derivadas del relevamiento realizado por el MNP**

Si bien los motivos de preocupación, necesidad de acciones a corto plazo y ámbitos de mejora que emergen de una primera mirada a los Centros no están focalizadas ni en un departamento específico ni en un perfil de atención o Centro; se evidencia condiciones deficitarias y/o prácticas que llaman la atención y requieren de una revisión y aproximación más profunda, en la atención a la población adolescente y en particular, a los varones. En éstos últimos es más

frecuente la dificultad de construir proyectos hacia la autonomía y en contextos familiares, así como su integración a la comunidad de referencia.

Se requiere además insistir en la incorporación de un enfoque de género en la política y en el abordaje de las respuestas hacia las adolescentes y sus dificultades para el ejercicio de derechos y el combate a las violencias específicas que las afectan.

En la/os niña/os pequeña/os en tanto, se visualiza un proceso incipiente de promoción de transformaciones que les permitan el desarrollo en contextos familiares; no obstante la atención y fortalecimiento de estos procesos resulta fundamental en la medida que los primeros años constituyen un periodo de vida que reviste particular importancia para sus posibilidades de desarrollo integral presente y futuro.

## **2. Temática del MNP para la IV Asamblea Nacional de Derechos Humanos**

### **Situación actual del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente**

#### *a) Las condiciones materiales en las que se cumple la pena*

En el transcurso del presente año el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) ha implementado una serie de acciones que modificaron radicalmente el panorama de los centros de privación de libertad para adolescentes varones.

El cierre de los centros de máxima seguridad SER y CEPRIIL, en los que se habían constatado malas condiciones materiales y puntualmente en el Centro SER, donde el trato impartido a los adolescentes fue permanentemente cuestionado, implica un cambio radical en el funcionamiento del SIRPA en relación a su política de respeto a los derechos humanos de los adolescentes internados.

Los centros mencionados fueron reemplazados por el Centro de máxima seguridad ubicado el Br. Gral. Artigas y Cufré, inaugurado oficialmente en 2014. Este Centro aún no tiene oficialmente nombre y su personal es el proveniente de CEPRIIL.

Aunque no sea oficialmente reconocido, el Centro “Las Piedras” de la Escuela Educacional Dr. Roberto Berro (Colonia Berro), ocuparía el lugar dejado por el Centro SER.

Asimismo, la Comisión Delegada del SIRPA decidió el cierre del Centro “El Puente” el cual estuvo en funcionamiento menos de un año y constituía la puerta de entrada a la Colonia Berro, su personal fue redistribuido principalmente en el Centro Colibrí.

Están pendientes de culminación las obras en el Centro Colibrí, el cual se encuentra funcionando a un tercio de su capacidad a pesar de haber sido inaugurado a finales del 2014. Los motivos de su funcionamiento parcial radican en que aún no se han culminado completamente las obras ya que sólo se culminaron dos de los cuatro módulos y la falta de personal. Los adolescentes allí internados son los que se encontraban en el CEMEC el cual también fue cerrado pasando sus instalaciones nuevamente al CIAF.

Otra obra pendiente, es la iniciada en las instalaciones de la ex cárcel de La Tablada, previéndose su inauguración para el presente año.

En el Centro de Internación de Adolescentes Femenino (CIAF), están previstas obras de ampliación al haber recuperado las instalaciones ocupadas hace unos años por el CEMEC.

La construcción de estos nuevos centros marca un cambio importante en cuanto a las condiciones materiales en que cumplen las penas los adolescentes, lo que permitirá definitivamente eliminar el hacinamiento.

Sin embargo aún persisten ciertas deficiencias materiales y edilicias en algunos centros como lo que era el Sector “E” en el CIEDD y el Centro “Desafío”, sobre todo en cuanto respecta a las áreas de cocina e instalaciones sanitarias para los jóvenes,

Asimismo y si bien las condiciones de higiene de los jóvenes son relativamente buenas, la disponibilidad de prendas propias y/o de abrigo quedan al arbitrio de cada Centro y en algunas oportunidades resultan escasas o inadecuadas.

*b) El trato impartido a los y las adolescentes*

En cuanto al tratamiento parece seguir priorizándose la concepción de seguridad frente la implementación de medidas socio-educativas tendientes a la reinserción social del adolescente, vale recordar que las restricciones que implica la privación de libertad deben estar relacionadas a la administración del encierro y nunca puede afectar otros derechos como ser el contacto con el mundo exterior, la salud, la educación y la intimidad.

En tal sentido, se observa con particular atención el trato que reciben las y los jóvenes para detectar cualquier indicio de tortura o malos tratos.

*c) Igualdad de trato y no discriminación en adolescentes privadas de libertad*

En el universo de la adolescencia privada de libertad, las adolescentes mujeres conforman la minoría, alcanzando apenas un 7% de la población, esto lleva a que las necesidades propias del género sean invisibilizadas y por lo tanto no se reconocen ni se tienen en cuenta como prioridad.

En este sentido, durante el año 2014 el SIRPA inauguro aproximadamente 230 plazas en nuevos locales y se apronta a inaugurar por lo menos 200 más, pero ninguna de ellas corresponde a adolescentes mujeres.

Es así que desde la construcción de establecimientos, la asistencia médica, los procedimientos de seguridad, la formación socio cultural y el trabajo en muy pocos casos se tienen en cuenta las necesidades específicas de las adolescentes mujeres

Las Reglas de Bangkok de 2010, siguen sin ser completamente aplicadas, se sigue encasillando a las adolescentes mujeres dentro de roles de género y estereotipos perimidos. Tampoco son ajenas al estigma posterior a la privación de libertad, al reintegrarse a la sociedad con casi el mismo nivel educativo, en ocasiones rechazadas por su propia familia, sin posibilidad de acceso al empleo y sin recursos económicos.

Además, no podemos olvidarnos que la discriminación sobre la mayoría de estas adolescentes es anterior a la medida privativa de libertad, y ésta no hace más que profundizar y en algunos casos perpetuar la discriminación.

**Igualdad de trato y no discriminación de NNA en el Sistema de Protección**

La dimensión simbólica de las condiciones en que se desarrollan los niños, niñas y adolescentes que transitan por la institución constituye un aspecto relevante a tener en cuenta en la promoción de sus derechos y que además tiene impactos concretos en sus trayectorias.

Al tiempo que se perciben equipos que se posicionan desde la comprensión de las biografías de los niños, niñas y adolescentes y la necesidad de construir un entorno de protección para los mismos; se identifica también respecto de los que residen en instituciones, una mirada que desvaloriza, culpabiliza y genera estigmatización. Circula en el sistema el subrayar el carácter difícil y problemático de esta población, la referencia a falta de límites y comportamientos disruptivos, el uso frecuente de la sanción. También insertos en las propias normas, procedimientos y prácticas de la organización y el funcionamiento de las instituciones, se encuentran acciones discriminatorias hacia los NNA.

Esta mirada no es restrictiva del Estado, el sistema y quienes operan en la práctica del mismo; sino que en gran medida es extensiva a la comunidad de referencia y a las propias familias.

La mayoría de los niños y adolescentes institucionalizados, antes de ingresar al sistema de protección, ya han vivido múltiples discriminaciones en diversos contextos, donde se combinan las generacionales con la condición de pobreza y sus historias familiares. Esto afecta el proceso de construcción de subjetividad y el modo de percibirse a sí mismo y se inscribe en su forma de relacionarse con los demás.

La CIDH es enfática en plantear que los niños respecto de los cuales deben tomarse medidas de protección no deben ser sujetos a un tratamiento punitivo. Tales medidas tampoco pueden entenderse como una medida de corrección para aquellos niños respecto de los cuales se considere que tienen dificultades de conducta, o son considerados “rebeldes” o con problemas de comportamiento o de adaptación social.

#### *a) Segmentación de la oferta: sistema educativo y servicios de salud*

El acceso y atención en el sistema educativo y de salud constituye un ámbito donde se identifican situaciones de inequidad y discriminación en el trato hacia los niños y adolescentes del sistema de protección. Esto no resulta, claro está, homogéneo en todo el país y adquiere características particulares y matices, pero se perciben situaciones en las cuales o bien se presentan barreras de acceso a los servicios o de continuidad en la atención u otras dificultades en el desarrollo de la misma en éstos<sup>2</sup>.

En el caso de salud, se registran problemas de oportuno acceso a especialista sobretudo, lo cual si bien es un problema compartido con la población general, en el caso de niños y adolescentes provenientes del sistema de protección se generan algunas resistencias en función de la complejidad de las situaciones, en un contexto de escasez de especialistas. Esto se da particularmente con respecto a la atención de salud mental, donde existen dificultades para lograr fácil acceso y atenciones oportunas, así como seguimiento posterior y tratamientos específicos, especialmente en la oferta de tratamiento a situaciones de violencia, abuso y explotación sexual.

Respecto al sistema educativo en tanto, se plantean algunas dificultades para gestionar cupos en escuelas y liceos, pero sobretudo una vez insertos en los mismos, dificultades para propiciar la adecuación a las características y necesidades de los NNA, generando un acompañamiento al tránsito por los distintos niveles. En algunos de los centros visitados, las direcciones y equipos, sostienen que constituye una tarea difícil el que el sistema educativo integre ciertos perfiles y que en ocasiones se solicita a INAU la incorporación de los niños en escuelas especiales o bien la reducción horaria de la jornada de los mismos, arguyendo no contar con las condiciones y recursos para poder sostener el proceso con éstos y manejar los problemas para la convivencia con el resto del grupo que generan.

---

<sup>2</sup> En el caso de la salud, es importante mencionar que existe una complejidad adicional relativa a competencias y obligaciones de las instituciones en la atención a la población, en la cual las instituciones del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) entienden que los niños y adolescentes institucionalizados deben ser atendidos por INAU, mientras este último arguye- en función de lo definido en la reforma –que dicho sistema es quien debe absorber y dar respuesta a la demanda de atención. En este tránsito, los niños y adolescentes se enfrentan a algunas dificultades para el acceso a la misma.

Se visualizan, por otra parte, importantes dificultades para lograr la construcción de proyectos educativos en los adolescentes, en términos de trascender la mera asistencia a instancias educativas e insertar ello en un proyecto de vida propio en el marco de un proceso de autonomía progresiva, lo cual alcanza solo una proporción de adolescentes. Esto favorece una cadena de exclusión del sistema que contribuye a reforzar discriminaciones futuras.

#### *b) Egreso*

El proceso de egreso de los NNA, se ve directamente influenciado por el tránsito y la estrategia de vida que desde los diversos equipos intervinientes se ha trabajado con cada uno de ellos. Cuando la situación combina varios años de institucionalización, ausencia de referentes afectivos o familiares, cierto debilitamiento en las diversas redes comunitarias e insuficiente preparación educativa o de las habilidades necesarias para su inserción en el mercado laboral, el egreso del sistema y su inserción posterior en la comunidad es un proceso afectado por múltiples acciones discriminatorias.

Asociado a lo anterior, resulta relevante que la institución y los equipos de los centros favorezcan durante todo el tránsito de los niños y adolescentes por el sistema, la mayor circulación social posible de los mismos y su integración en actividades y espacios de la comunidad de referencia, evitando el aislamiento que éste a veces conlleva. En este sentido, las normas y medidas asociadas al control y disciplina no deben implicar limitaciones a la restricción de las actividades en la comunidad.

La participación en la comunidad es un punto central para el desarrollo de la autonomía progresiva de los NNA ya que permite el contacto con personas con diferentes historias de vida, que pueden ser referentes para opciones en sus proyectos a mediano y largo plazo. Asimismo implica igualdad de oportunidades en el acceso a diferentes eventos sociales, deportivos y culturales que hacen al desarrollo integral de la persona. Un adolescente cuyas relaciones interpersonales se centran, mayoritariamente, en compañeros y personal de un centro, ve limitadas sus posibilidades de circulación social, afectando sus posibilidades de contar con herramientas necesarias para preparar un egreso exitoso del sistema.

De la misma manera, preocupa la situación de niños que son trasladados de departamento de origen, en términos del desarraigo, rupturas y/o discontinuidades en su pertenencia con la comunidad. Junto a ello, la ubicación de los centros en áreas suburbanas o rurales es un factor determinante en la situación de los NNA institucionalizados. Esto crea aislamiento de sus familias y pares dificultando el ser visitados y el que se integren a actividades comunitarias que habiliten la adquisición de destrezas y habilidades que favorezcan su integración social.

En la misma línea, cabe destacar la importancia de que los adolescentes tengan la libertad y oportunidad para ser activos en la definición de sus estrategias, en particular en lo referido a estudios y trabajo, evitando la generación de opciones y ofertas limitadas y homogéneas, que tienen tras de sí, escasa confianza en las potencialidades de los adolescentes y/o importantes dificultades y herramientas para favorecerlas. Se debe brindar desde la institución una amplia gama de posibilidades de acceso a las ofertas educativas a las que tienen acceso los jóvenes en general.