



Documento Unidad Popular

Sobre Seguridad y Adolescentes En Conflicto Con La Ley

“La utilización de la prisión como medida habitual y no de último recurso no ha servido para reducir los índices de delincuencia ni para prevenir la reincidencia. Hace falta un sistema de justicia de menores con un enfoque de reinserción social, que ofrezca a los adolescentes oportunidades educativas, culturales y recreativas para facilitar su rehabilitación.”ⁱ

Presentación:

La política de las clases dominantes en un país dependiente del imperialismo, bajo un capitalismo que persigue una economía de mera exportación de materias primas con casi nula aplicación industrial. Los salarios de hambre, el elevado costo de vida y los padecimientos sociales de los sectores más humildes de nuestra sociedad -entre ellos los problemas de seguridad y convivencia- no son casualidades.

Los sucesivos gobiernos de los partidos tradicionales y los del Frente Amplio, han mantenido al Uruguay sujeto a la división internacional del trabajo del sistema imperialista: des-industrializándolo, expulsando a los pequeños y medianos productores del campo, ensanchando los cinturones de las ciudades, donde prima la pobreza y el desempleo. Aquí radica la base económica de la problemática social, de esa violencia silenciosa ejercida sobre las capas más humildes, que se expresa de múltiples formas, pero causada por estas décadas de políticas continuistas, y que se profundizan bajo los mandatos del Fondo Monetario Internacional y otros.

La pobreza y la miseria en la que viven miles de familias humildes, las actuales personas privadas de libertad, son parte de un cerrado círculo de expulsión y segregación social que no se aclara observando fríos indicadores cuantitativos, ni ciertas cifras de pobreza monetaria que no representan todos los ribetes, políticos y sociales de quienes verdaderamente generan la “inseguridad”.

Esta política de las clases dominantes, cuya riqueza acumulada en pocas manos, sigue sumergiendo al pueblo en el marco de una crisis económica que viene profundizándose, con pocos augurios alentadores, mantendrán esta política económica empobreciendo a la mayoría del país.

De este análisis, encontramos visiones desde instituciones académicas y organismos internacionales, que señalan que a pesar del incremento económico de los últimos años, se ha mantenido una pronunciada fragilidad social que perjudica al pueblo. Por ejemplo UNICEF Uruguay (2012) afirmaba “que pese al crecimiento sostenido, el incremento de los ingresos y la reducción de la desigualdad, muchos niños uruguayos siguen naciendo y viviendo en condiciones de extrema vulnerabilidad”ⁱⁱ

Recientemente un informe de la Fundación 2030 (2014) señala que "Uruguay presenta una fuerte infantilización de su pobreza e indigencia" que "implica una alta exposición de nuestros niños y jóvenes a riesgos y vulnerabilidades en materia de bienestar, capacidades humanas e integración social". Se entiende que "los dispositivos con que hoy cuenta el país para atacar y revertir estos problemas estructurales en la primera infancia, si bien registraron avances significativos, son a todas luces insuficientes".ⁱⁱⁱ

En 2014 el pueblo uruguayo rechazó un proyecto plebiscitado junto a las elecciones nacionales, para intentar bajar la edad de imputación que pretendía juzgar adolescentes bajo el marco penal de adultos. Muchos de los argumentos allí esgrimidos, son parte de este documento, así como aspectos programáticos de la plataforma política de la Unidad Popular. La postura de esta fuerza política fue posicionarse en contra de esa enmienda constitucional, considerada retardataria; ilegal para los tratados internacionales suscriptos y fuera completamente de la mejor historia de protección y amparo de los adolescentes para garantizar sus plenos derechos a vivir en sociedad. Algunos de esos elementos los podemos presentar de esta manera, ubicando estas propuestas garantistas y de ampliación de oportunidades hacia los adolescentes; lejos de esas miradas punitivas o de peligrosidad que no merecen los hijos de los trabajadores y los más humildes de nuestro pueblo.

El adolescente se define, precisamente, por adolecer del equilibrio emocional propio de la madurez. Poseyendo ya un nivel de desarrollo intelectual propio del adulto, su inmadurez emocional incide de tres formas:

- le impide manejar adecuadamente el bagaje de información conceptual que posee.
- lo hace moverse con menor capacidad de autocensura, llevado por los impulsos, pues le falta aprendizaje social para medir los impactos.
- lo hace más permeable a las influencias externas, negativas y positivas, posibilitando así un impacto educativo (y eventualmente correccional) mayor.

El tema de la “minoridad” no fue comprendido adecuadamente hasta el siglo XIX. En las sociedades tradicionales, los ritos iniciáticos vinculados a la maduración sexual habilitaban al joven a todos los derechos y lo obligaban a todos los deberes de la vida adulta. En cuanto a la penalización de sus infracciones, se partía del supuesto de que “saben perfectamente lo que hacen”, lo cual parte de una confusión entre la capacidad de verbalización, al describir una acción cometida, y su incapacidad de comprender sus consecuencias en un contexto social y cultural donde recién se está integrando.

En ese sentido, dar a la “minoridad infractora” el mismo trato que al adulto, atenta contra los derechos de los/las adolescentes, pero ante todo contra la Sociedad en su conjunto, en cuanto a sus posibilidades de recuperar un ser humano para una vida digna y solidaria, un ser humano donde su arcilla esencial, como diría en Che, es aún muy maleable.

Según el último “Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), varios países de Latinoamérica han ensayado políticas de seguridad de mano dura hacia jóvenes y adultos (aumento en la severidad de las penas, la represión y el uso de la fuerza) que no han sido exitosas en el combate a la inseguridad. Por el contrario, se señala que muchas de ellas han tenido impactos negativos en la seguridad ciudadana de América Latina, como “el aumento de los niveles de violencia letal, el fortalecimiento de redes criminales, el congestionamiento de los sistemas carcelarios”, entre otros. Entre las recomendaciones “para una América Latina segura”, el informe señala específicamente “evitar la imputabilidad penal de menores, darle prioridad a la justicia alternativa e invertir en la reinserción social efectiva para niños y jóvenes que egresan de los sistemas de justicia penal”.^{iv}

El derecho de los adolescentes a ser juzgados y sancionados por un sistema especial tiene amplia consagración en otros tantos tratados internacionales de Derechos Humanos e instrumentos de Derecho Penal. Así, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (1966) establece ya algunas garantías generales, al igual que la Convención Americana de Derechos Humanos (1981), que es contundente al afirmar que “al someter a personas menores de 18 años al sistema ordinario de justicia, su condición de niños es totalmente negada y sus derechos violados”. Las reglas de Beijing, de 1985, también abordan las consideraciones para fijar la mayoría de edad penal, mientras que las reglas de la Habana (1990) brindan un marco de protección a los menores de 18 años privados de libertad. El estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) dispone la exclusión de los menores de 18 años de la competencia de la corte.

En 2007, dentro de su Observación general n.º 10, el Comité de Derechos del Niño recomendó a los Estados que limitan la aplicabilidad de las normas de la justicia de menores a los niños menores de 16 años, o que a título de excepción permiten que los niños de 16 o 17 años sean tratados como delincuentes adultos, que modifiquen sus leyes con miras a lograr la plena aplicación, sin discriminación alguna, de sus normas de justicia de menores a todas las personas menores de 18 años.

El Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 17.823) establece actualmente medidas socioeducativas no privativas de libertad, orientadas a que el adolescente “repare” ciertas consecuencias de su accionar y comprenda de cierta forma lo que desencadena transgredir una norma legal y social. A diferencia de las privativas de libertad, estas medidas se cumplen en el hogar del adolescente, con el acompañamiento de técnicos referentes y con el control de la justicia específica.

Por otra parte, las penas cobran un impacto mucho mayor en la vida de los adolescentes que en la de los adultos. La pena debe ser acorde (en duración, intensidad y contenido) a la etapa de desarrollo en la que la persona se encuentra,

tanto por la mayor sensibilidad o afectación personal que ciertas sanciones pueden producir en el adolescente como por sus efectos a largo plazo. La mejor propuesta en ese orden consiste en ofrecer orientación y educación integral a los jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley. Todos los adolescentes cometen errores, y la gran mayoría de ellos aprenden de estos errores y se convierten más tarde en adultos responsables. Por eso pretendemos estimular las medidas socioeducativas, que, a diferencia de las penas del derecho penal de adultos, se piensan para evitar la reincidencia y consideran un uso restringido, breve y excepcional de la privación de libertad, tendiendo a una medida individualizada y acorde a la reinserción del joven en el ámbito donde vive, tendiendo puentes para su inclusión laboral, estudiantil y proyecto de vida autónoma.

MEDIDAS PROPUESTAS DESDE LA UNIDAD POPULAR

I) AGREGADOS A LA LEY 19.367: LEY DE CREACIÓN DEL INISA (EX SIRPA)

I. a) Modificación artículo 12: Consejo Nacional Técnico (en lugar de llamarse “Honorario”): Inclusión de la Universidad de la República (específicamente las Facultades de Psicología, Derecho, Humanidades y Ciencias de la Educación, Ciencias Sociales y Medicina); ANEP CES- CETP- CFE (carrera de Educación Social); MEC (Educación de Adultos); representante Comité de los Derechos del Niño Uruguay; ; y representante trabajadores del ámbito nucleados en el sindicato correspondiente;

Consejo Asesor de Seguimiento, Aplicación de Medidas y Convivencia: representantes institucionales del organismo; representantes de familiares de adolescentes atendidos por el organismo; delegados de adolescentes privados de libertad electos en sus ámbitos; representante trabajadores del ámbito nucleados en el sindicato correspondiente;

Se incluirá en cada centro de atención especializada de INISA:

Equipos multidisciplinarios (sicóloga/o, asistente social, maestra/o, procurador y educador social) con capacidad técnica y posibilidades prácticas para resolver distintas problemáticas. Se dedicarán fondos suficientes para la atención de los adolescentes con medidas socio-educativas y sus familias. Se procurará la atención en la zona de residencia familiar, con suficientes horas de dedicación a trabajo en Red comunitaria, procurando un acompañamiento y supervisión ante el egreso o sustitución de la medida de privación de libertad.

I. b) Agregados al Artículo 4: ante la vaguedad de los términos y su amplio uso, promovemos mayor especificidad y garantía:

Programa de promoción de Hábitos Saludables y Deportes:

Asegurar acceso universal a actividades deportivas con integración de las familias, a cargo de profesionales para promover solidaridad, trabajo en equipo, creatividad, autoestima y participación, neutralizando competitividad y violencia.

Programa de Salud Mental y Cuidados:

Se asegurará el tratamiento accesible, oportuno y de calidad, para todas aquellas patologías que afecten la salud de los adolescentes, tomando en cuenta la alta tasa de suicidios, depresión, patología del comportamiento entre otras dificultades presentes en la población de adolescentes privados de libertad.

Programa de Prevención y Lucha contra el Tabaquismo, Alcoholismo y Toxicomanías:

Realización de proyectos educativos preventivos y de tratamientos para los adolescentes, así como grupos de tratamiento y apoyo a las familiares. Se buscará su inclusión en las redes comunitarias, apuntando al egreso. Este ámbito incluirá un área de atención para los trabajadores del organismo que podrá coordinarse con las asistencias médicas del mismo, o en el ámbito de la salud pública.

I. c) Agregados al Capítulo V de los Recursos Humanos:

Dado que las enfermedades y accidentes laborales son en su mayoría prevenibles, y esta falta de prevención resulta de alto costo en materia de salud para el trabajador del instituto, así como para sus familias y el Estado:

Artículo nuevo: De la Atención al Trabajador de atención directa de adolescentes en INISA.

Será un derecho y una obligación para cada trabajador recibir educación e higiene laboral con cursos realizados conjuntamente con prevencionistas técnicos en la materia, para Prevención de Accidentes Laborales así como de Enfermedades Profesionales de los trabajadores del INISA:

En materia de prevención de accidentes corresponde tomar todas aquellas medidas que impliquen el cuidado del trabajador ante contingencias y acciones que deriven de la atención de crisis.

Se considerará la tarea de atención directa de adolescentes en los centros de privación de libertad como factor de riesgo para la salud del trabajador, para ello se le otorgará el beneficio de la jubilación anticipada considerando las similitudes de otras tareas para calcular dicho monto.

Se harán inspecciones periódicas controladas por el MTSS asegurando la realización de la formación en educación laboral y la adopción de medidas preventivas correspondientes en cada centro del país.

Los trabajadores que atiendan adolescentes deberán recibir apoyo psicológico periódico en forma gratuita, a cargo del Estado, de acuerdo al stress del trabajo y el período asumido en la tarea.

Quitar en el art. 15: “En todo caso de ingreso de personal al Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente se requerirá la presentación del certificado de antecedentes judiciales”.

(Comentario: Parece un tanto contradictorio a la hora de obstaculizar el ingreso de un trabajador a la función pública haber mantenido un problema con la ley en su pasado).

I. d) Formación capacitación y profesionalización del trabajo en los ámbitos de privación de libertad de adolescentes.

Siguiendo los planteos internacionales en materia de atención a la problemática particular, siguiendo las recomendaciones de las Reglas de Beijing en su numeral 22. Recogiendo la rica tradición de los trabajadores del otrora Consejo del Niño, INAME e INAU. La conformación de una Escuela de Funcionarios en el año 1972, fue una referencia nacional que no debe perderse ni menospreciarse, conformándose años atrás, en el actual Centro de Formación y Estudios del INAU. Se establecerán en este sentido, todos aquellos convenios inter-institucionales tendientes a facilitar el acceso y la circulación de los trabajadores por dichos espacios de formación, que deberán ser un derecho y obligación para cumplir la función requerida. Para cumplir este cometido proponemos:

Artículo nuevo: De la Formación técnica al Trabajador de INISA.

La formación técnica de todo el personal de atención a los adolescentes se realizará como parte del servicio, mediante cursos de capacitación otorgados por el Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente brindados a través del Centro de Formación y Estudios del INAU, la Universidad de la Republica y ANEP.

II) MEDIDAS EN SUSTITUCIÓN A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD DE ADOLESCENTES.-

II.a) Agregados al Código de la Niñez y Adolescencia: Ley 17.823

Siguiendo el planteo en base a las normas recomendadas por las Naciones Unidas en los denominados acuerdos de Beijing, en lo que señalan sus numerales 27 y 28; debería ofrecerse la alternativa de participar de medidas socio educativas que busquen la inclusión en los estudios, la formación laboral y en todo caso, el tratamiento adecuado de adicciones. Cuando una disposición legal se plantea diferentes tipos de sanciones y medidas aplicadas en la comunidad, deberían tenerse en cuenta factores complementarios. La ley debería prever sanciones a implementarse en la comunidad que, además de aplicarse a delitos relativamente menores , también se pudieran utilizar para los delitos graves, considerando las oportunidades que deben brindarse al adolescente para reconocer los hechos realizados y proponerle ocasiones de reparación en materia social. Pretendemos incorporar a la normativa específica integrando a los Derechos y Deberes durante la ejecución de las medidas socio educativas:

Artículo nuevo: “Durante el periodo de ejecución de la sentencia de condena, los adolescentes deberán seguir haciendo todos aquellos estudios lectivos formales y

actividades socio - laborales apropiados a su edad y capacidad, que promuevan su desarrollo y que de ninguna manera serán suspendidos por medidas sancionatorias.”

Artículo nuevo: “El infractor, una vez evaluado por un equipo de trabajo institucional del servicio donde desarrolla la medida privativa de libertad, podrá solicitar la libertad asistida que implique su inmediato ingreso a un Programa de acompañamiento pedagógico de inclusión educativa social. El juez determinará la duración de la medida, considerando el tiempo restante de condena. En cualquier momento de su ejecución la medida podrá ser interrumpida, revocada o sustituida, de oficio o a instancia de los actores habilitados y previa intervención del Ministerio Público y del defensor.”

II.b) Programa a la asistencia de adolescentes que egresan del sistema de privación de libertad.

Consolidar los Programas y proyectos que involucren a los jóvenes que están por terminar sus sentencias, y que aquellos que se encuentran en proceso de egreso próximo en libertad.

Garantizar la puesta en marcha con recursos presupuestales en base a Rentas Generales de aquellas experiencias como las implementadas en el "Programa de Integración Social y Comunitaria" (PISC) de adolescentes en conflicto con la ley, que pretende fortalecer y desarrollar estrategias de abordaje a estos adolescentes y sus familias. Algunas de estas propuestas nacieron en el seno del SIRPA y MIDES, pero dependen de financiamiento en base a créditos internacionales como los otorgados por BID en el último caso.

Ello determina que muchos técnicos y profesionales en la materia no puedan desarrollar en tiempos adecuados todas las baterías estratégicas para las posibilidades de inclusión de aquellos jóvenes que necesitan acompañamiento y supervisión psico-pedagógica sostenida en procesos individuales.

Propuesta: Incluir los distintos programas (piloto inclusive) de orientación socio pedagógico dirigido hacia los adolescentes que egresan de la Justicia Penal, al Presupuesto emanado de Rentas General con destino a ejecutarse a través del MIDES o el MEC.

II.c) Programa de atención a las adolescentes bajo medidas de privación de libertad y sus hijos.

Consideramos que las adolescentes en conflicto con la ley son cuantitativamente un factor reducido a la hora de la atención especializada, por lo tanto deberá atenderse a las especificidades de género, familia y favorecer su inclusión social de manera integral bajo propuestas individualizadas.

Resguardando el derecho superior del niño a no sufrir las consecuencias del encierro y las circunstancias propias de un ámbito de privación de la libertad, pretendemos generar oportunidades para establecer propuestas de sostén al vínculo madre-hijo, al

mismo tiempo que oportunidades educativas propias de la primera infancia para el niño pequeño.

Proponemos agregar sobre la materia:

AGREGADOS AL CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: LEY 17.823

Artículo nuevo: Las adolescentes que se encuentren cursando estado de gravidez que requiera atención especializada serán incluidas en aquellas medidas socio-educativas bajo régimen de libertad asistida o vigilada, o cualquier otra no privativa de la libertad. En casos especiales, se podrá incluir su atención bajo la tutela de INAU cuando no pueda permanecer por circunstancias que vulneren su seguridad dentro del propio medio familiar.

Artículo nuevo: Las adolescentes que deban cumplir sentencia bajo medidas socio educativas privativas de la libertad, y que tengan a su cargo hijos menores de 4 años, podrán estar alojadas junto a los mismos en un edificio distinto a las demás adolescentes que cumplen esta medida.

Artículo nuevo: Atendiendo a su interés superior, todos aquellos niños y niñas que permanezcan junto a su madres en los espacios de convivencia en común bajo un ámbito de privación de libertad, deberá garantizarse su circulación normalizada por centros de primera infancia, así como los requeridos para su salud, y vinculación familiar.

ⁱ Méndez, Juan: Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General de las Naciones Unidas. Febrero, 2013

ⁱⁱ UNICEF Uruguay. 2012. Observatorio de los derechos de la Infancia y Adolescencia; Montevideo. [En línea] <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/observatorio-2012-web20121030.pdf>

ⁱⁱⁱ Filgueira, F., Pasturino, M., Vilaró, R. y Opertti, R. 2014. La educación prioridad del país: aportes a la construcción de una educación genuinamente inclusiva. Diario El País. Montevideo. [En línea] <http://www.elpais.com.uy/informacion/proponen-reforma-educativa-acuerdo-partidario.html>

^{iv} Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD: Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York, 2014