



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

DESCENTRALIZACIÓN



Infancias y adolescencias en el ámbito rural y en pequeñas localidades: visibilizar vulnerabilidades desde un enfoque de promoción y protección de derechos



Informe temático

Uruguay 2020



Plaza rural de Tres Islas, Cerro Largo, 2019.
Fotografía: Área de Descentralización.

INDDHH

Consejo Directivo

Wilder Tayler Souto (Presidente)
Mariana Mota Cutinella
Juan Faroppa Fontana
Mariana Blengio Valdés
Josefina Plá Regules

Elaboración del informe

Área de Descentralización

Directora: Mariana Mota Cutinella
Equipo: Adriana Quintero Scarón
Alexandra Loitey Pereira
Rosana Medina Ciceri
Mariana Risso Fernández
Roxana Zanoní Espino

Contacto:

<http://www.inddhh.gub.uy>
descentralizacion@inddhh.gub.uy
Teléfono institucional: (2) 1948

Diciembre de 2020

Infancias y adolescencias en el ámbito rural y en pequeñas localidades: visibilizar vulnerabilidades desde un enfoque de promoción y protección de derechos.

Introducción

El área de Descentralización de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) realizó acciones en el departamento de Cerro Largo, en particular en el año 2019, donde tuvo lugar una observación e importante recopilación de información y percepciones locales sobre la infancia en localidades rurales del eje de la Ruta 7. A partir de esa primera experiencia, se pretende desarrollar líneas de incidencia específicas que promuevan mejorar las articulaciones interinstitucionales y las prácticas de protección y promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes en pequeñas localidades y entornos rurales de nuestro país.

En ese sentido la sensibilización sobre el fenómeno de abuso intrafamiliar y del entorno comunitario es prioritaria.

La violencia sobre niñas, niños y adolescentes es un fenómeno que se expresa de múltiples formas: simbólica, física, sexual, emocional, e institucional.

En el *Informe sobre la prevención de violencia contra los niños*, realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2020, se destacó que las medidas sociales para enfrentar la pandemia de Covid-19 han influenciado en el aumento de la prevalencia de actos de violencia sobre niñas, niños y adolescentes.¹ Considerar el impacto de larga duración que estas situaciones tienen en la vida de las personas y comunidades es fundamental para promover acciones desde una perspectiva de protección de derechos y de reconocimiento de las singularidades.

¹ UNICEF y OMS (2020).

<https://www.unicef.org/cuba/media/1541/file/WHO%20GSRPVAC%20Executive%20Summary%20SP.pdf>

Descentralizar la mirada sobre vulnerabilidades y violencias a las infancias.

A diferencia de otras formas de violencia social, la que padecen las infancias se produce y se sostiene muchas veces en los ámbitos que deben ser protectores, como en el hogar, los centros educativos, la comunidad, etc.

Desde la Convención de los Derechos del Niño, aprobada en el año 1989 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU)², se reafirma la necesidad de establecer que las niñas, los niños y adolescentes son sujetos de derechos. En ese sentido, la tarea de contribuir al desarrollo de una mirada sensible y comprometida con el bienestar de las infancias es un desafío constante para los derechos humanos y las políticas públicas.

Este desafío no es abstracto sino concreto, e involucra a las personas que desde distintos lugares se convocan a mejorar normativas, prácticas y culturas para que orienten su foco al interés superior de niños y niñas.

La baja densidad poblacional en algunos territorios, la vida social y comunitaria desplegadas entre unas pocas y numerosas familias, plantean desafíos al desarrollo de políticas públicas que aborden con especificidad y sostenibilidad las dificultades de acceso a la protección de los derechos. El real acceso a los derechos de niñas, niños y adolescentes que viven en zonas rurales o en pequeñas localidades vinculadas a la producción agropecuaria y alejadas de las capitales departamentales, requiere ser considerado en su singularidad, en particular en las situaciones de gran complejidad relacionadas a la violencia intrafamiliar y comunitaria.

En ese sentido, se entiende fundamental sensibilizar y contribuir a generar recomendaciones al Estado para la promoción de proyectos que brinden herramientas a técnicos/as y referentes locales, de forma de promover enfoques y acciones sostenidas que atiendan las singularidades de la vulneración de derechos en los ámbitos no urbanos.

La violencia cuando es cotidiana se naturaliza y se invisibiliza, ampliando así los márgenes con que la toleramos. La violación de derechos de niños, niñas y adolescentes es un daño que muchas veces no se sanciona, y al ocurrir en un entorno próximo y afectivo se incrementa el sufrimiento y el daño al desarrollo. La violencia deja consecuencias físicas y psicológicas, a veces irreversibles, en las personas y en las sociedades.

2 Convención de Derechos del Niño (1989). Véase completa en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?expl-num_id=146

La meta 16.2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), se propone “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”³.

Hacia ese objetivo es necesario generar acciones concretas desde un enfoque integral que aborde causas y efectos. Para ello se debe desarrollar una sistematización que permita una mirada tan amplia como profunda del tema, que permita incluir las particularidades y poblaciones que, como hemos expresado, no son visibles en el diseño general de las políticas públicas.

En el trabajo del equipo del Área de Descentralización de la INDDHH se relevaron distintas situaciones que determinaron la definición de una línea de trabajo sobre la infancia rural y en pequeñas localidades. En particular, la experiencia desarrollada en el departamento de Cerro Largo durante el año 2018 y 2019 fue muy relevante para fundamentar esa necesidad de abordaje, tanto a nivel del departamento como a nivel nacional.

En el Informe Anual de la INDDHH a la Asamblea General se consignó la participación en encuentros con referentes sociales y autoridades de Cerro Largo. En específico se destacó la tarea de la mesa local interinstitucional de Fraile Muerto. En el segundo semestre del año 2019 el equipo de Descentralización visitó localidades rurales en la zona del eje de la Ruta 7 y mantuvo varias entrevistas con la dirección departamental del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y con personas referentes, vecinos/as y técnicos/as de las localidades de Fraile Muerto, Ramón Trigo, Tres Islas y Cerro de las Cuentas.

En ese sentido fue un insumo muy relevante el informe realizado por la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo, División de Estudios Sociales y Trabajo de Campo del Ministerio de Desarrollo (MIDES), a partir del que se toma contacto con datos elaborados sobre la localidad de Tres Islas, destacándose algunas características sociales y, en particular, aspectos de riesgo en la infancia y adolescencia.

Según el informe del MIDES⁴ sobre la localidad de Tres Islas, en el año 2014 estaba compuesta por 61 hogares que albergaban a 172 personas. En ese mismo informe se indicó que 29 de los 61 hogares tenían al menos un menor de 18 años y que la mayor parte de esos hogares superaban el umbral del Índice de Carencias Críticas (ICC).

3 Naciones Unidas, Agenda para el Desarrollo Sostenible (2015). Véase completa en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

4 Relevamiento realizado por el MIDES a través de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División de Estudios Sociales y Trabajo Campo (2014). La copia de ese informe fue proporcionado a la INDDHH por los técnicos del Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) de Fraile Muerto.

Si bien los indicadores económicos no son un elemento único a considerar, la vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes se vincula directamente a las condiciones de carencia de necesidades básicas, que surgen de la falta de fuentes laborales o de la persistencia de condiciones precarias y desreguladas del trabajo en el medio rural. Asimismo observar las condiciones de la infancia con perspectiva de género, hace necesaria una mirada sobre la realidad de las mujeres que trabajan y/o realizan tareas de cuidado familiar en el ámbito rural.

El 28 de setiembre de 2018, la Asamblea General de las Naciones Unidas emite una Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales⁵. En la misma se destaca:

Al aplicar la presente Declaración se prestará una atención particular a los derechos y las necesidades especiales de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, en especial las personas de edad, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad, teniendo en cuenta la necesidad de luchar contra las formas múltiples de discriminación.

Género y generaciones, singularidades del ámbito rural.

En las entrevistas con referentes y actores de las localidades de menos de 5.000 habitantes y zonas rurales ubicadas sobre el eje de Ruta 7 del departamento de Cerro Largo, se constataron como principales preocupaciones la naturalización del consumo de alcohol a edades muy tempranas y la frecuencia de situaciones vinculadas al abuso sexual y otras formas de violencia intrafamiliar.

Al consultar a técnicos/as y actores judiciales de la zona, se confirma que debieron realizar con frecuencia intervenciones de equipos especializados para abordar situaciones críticas. Todas las personas entrevistadas por el equipo de la INDDHH sostuvieron la perspectiva de insuficiencia de recursos y programas específicos dirigidos a la infancia rural en situación de riesgo.

Entre los factores más destacados sobre esa insuficiencia de recursos y acciones se señaló la distancia física que existe hasta los servicios de protección, lo que provoca que la detección muchas veces sea tardía o a partir de situaciones extremadamente críticas y de impacto en la comunidad.

La distancia a los servicios del Estado favorece la naturalización de prácticas de relacionamiento violento y de restricción de espacios de socialización ajenos al ámbito doméstico, para mujeres, niñas y niños. Estas situaciones aumentan el riesgo y la dificultad de romper círculos de maltrato que se transmiten intergeneracionalmente.

5 Naciones Unidas Declaración (2018). Véase completa en: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/73/165>

Las escuelas rurales, los centros educativos, y el personal sanitario que trabaja en estas localidades son, muchas veces, quienes primero detectan y abordan situaciones de abuso y maltrato. El involucramiento en comunidades pequeñas, el conocimiento próximo de las familias y la carencia de equipos especializados que puedan orientar y sostener los procesos de abordaje y denuncia, hacen que esa detección sea especialmente complicada y traumática.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó un completo informe sobre la *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe* (2019)⁶; allí destaca entre los grupos particular y específicamente afectados, a mujeres y niñas campesinas o de medios rurales.

En ese sentido propone en su anexo los siguientes estándares y recomendaciones:

Asimismo, en relación a las mujeres y niñas en situación de particular vulnerabilidad, los Estados han de implementar políticas públicas y crear instituciones destinadas a abordar la violencia ocurrida en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica. Para ello, los Estados deben crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en dichas zonas, con el objeto de garantizar que todas las mujeres tengan un acceso pleno a una tutela judicial efectiva ante actos de violencia. En lo posible, los Estados deben ofrecer respuestas integrales e integradas en un solo servicio, a través de equipos multidisciplinarios, para evitar la necesidad de acudir ante diversas instancias y lograr una atención completa (un ejemplo de ello son los servicios integrales e integrados para las víctimas de violencia sexual que incluyan la atención médica, jurídica, psicológica, social y familiar).⁷

En la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS)⁸ desarrollada por UNICEF en colaboración con el MIDES en 2013 y publicada en 2015, se abordan en la muestra localidades pequeñas y zonas rurales.

El informe de la Encuesta MICS subraya diferencias significativas principalmente en base al acceso educativo:

- El 82,9 % de los niños/as en las zonas urbanas acude al preescolar, en comparación con el 64,4 % de los de las zonas rurales (UNICEF - MICS: 2015: página 12).

6 CIDH, informe *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe* (2019). Véase completo en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>

7 CIDH, informe anexo. Véase completo en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo1-es.pdf>

8 UNICEF, MIDES, MICS, Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (2015). Véase completo en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=137

- Casi todos los niños/as en edad escolar de primaria asisten a la escuela (97,1 %). Sin embargo, en la escuela secundaria se observa un descenso de la asistencia (75,4 %), que es incluso menor en las áreas rurales y de menos de 5.000 habitantes (69,5 %) (UNICEF - MICS: 2015: página 13).

Estas desigualdades vinculadas al bajo nivel socioeconómico parecen relacionarse con la dificultad sostenida para el acceso a centros educativos, principalmente en educación media y terciaria, lo que repercute en las posibilidades de desplegar proyectos de desarrollo personal, particularmente en mujeres jóvenes. Para las adolescentes y jóvenes, el horizonte de que su desarrollo no se vincule exclusivamente a formar una familia parece ser mucho más dificultoso en el ámbito rural, donde los roles de género están fuertemente condicionados por la tradición y las posibilidades de educación y formación laboral son escasas. Según los datos analizados en la Encuesta:

- Un 15 % de las mujeres contrae matrimonio antes de los 18 años. Asimismo, un 7,4 % de las mujeres de 15 a 19 años están casadas o en unión actualmente. Esta proporción es mucho más importante en las áreas rurales y localidades pequeñas (UNICEF - MICS: página 13).

Según los técnicos y referentes entrevistados por el equipo de la INDDHH, la sensibilización sobre las pautas no violentas de crianza y las medidas de protección a mujeres víctimas de violencia de género tienen un impacto positivo solamente si se efectiviza el acceso a instancias o recursos de protección oportunos.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en sus recomendaciones generales sobre las mujeres rurales, destaca:

Sensibilizar a las mujeres y los hombres, las niñas y los niños del medio rural, así como a los líderes locales, religiosos y comunitarios, sobre los derechos de las mujeres y las niñas rurales, con el objetivo de eliminar las actitudes y prácticas sociales discriminatorias, en particular las que aprueban la violencia por razón de género.⁹

Se entiende relevante el enfoque de vincular las violencias de género con las vulneraciones a niñas y niños en espacios principalmente familiares. En ese sentido, es importante dar cuenta de la construcción de los roles de género en el medio rural, donde se continúa incentivando el rol tradicional del hombre como el único proveedor o sostén económico familiar.

Asimismo, las violencias de género se relacionan muchas veces con el consumo temprano y problemático de alcohol en los espacios de socialización principalmente masculinos, y esto parece redundar en una baja percepción social de la dimensión real del problema.

9 CEDAW, Recomendación general sobre los derechos de las mujeres rurales (2016:pp:9). Véase completo en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10709.pdf>

En el importante estudio realizado por UNICEF, *Panorama de la violencia hacia la infancia en Uruguay 2017*¹⁰, se presentan fundamentos y reflexiones claves para entender la gravedad del problema del maltrato y el abuso en la infancia. Se da cuenta de la presentación de dificultades en el registro y sistematización de información sobre las distintas formas y particularidades que adopta en nuestro país la violencia hacia niños, niñas y adolescentes. El informe significó una contribución importante a la reflexión sobre los datos reunidos en forma global.

Sigue siendo necesario elaborar programas dirigidos a promover una perspectiva de derechos en las comunidades rurales. Los estudios académicos o técnicos son principalmente producidos desde la centralidad de Montevideo, con escasos datos de pequeñas localidades o poblaciones rurales, lo que reduce la posibilidad de atender singularidades.

La exposición y frustración de técnicos/as y personas referentes en pequeñas localidades al denunciar situaciones de violencia o abuso intrafamiliar, lleva muchas veces a un importante desgaste emocional e incluso, a un riesgo real de sufrir rechazo o represalias de personas afectadas por esas intervenciones.

Se entiende que es fundamental apostar a incentivar nuevas investigaciones que permitan desagregar datos en función de las características territoriales de las comunidades y familias donde se constatan indicadores de violencias. De esta forma se obtendrán mejores fundamentos para el diseño de políticas y programas que recojan e incorporen el acumulado de experiencia de técnicos/as y actores locales. Esto, a su vez, permitirá el desarrollo de nuevas herramientas a partir de los aportes que retroalimenten la formación, el fortalecimiento y reconocimiento de técnicos/as y profesionales que trabajan cotidianamente con las infancias rurales.

En definitiva, se trata de producir una escucha institucional que apunte a superar la cultura de la invisibilización de la violencia y el abuso a las infancias rurales por efecto de la proximidad de las figuras de autoridad familiar o comunitaria. Para ello será necesario trascender las idealizaciones de la vida familiar, desarticular preconceptos y desarmar las estigmatizaciones.

Las niñas, niños y adolescentes deben encontrar recursos institucionales que con una perspectiva de protección de derechos, les tienda espacios de rescate ante situaciones de abuso y violencia.

Esas infancias, capaces de encontrar espacios para reescribir sus trayectorias vitales a través de nuevos relatos, fortalecerán no solo las potencialidades individuales sino las de desarrollo humano en las comunidades de pertenencia.

10 UNICEF (2017). Véase completo en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=182

ANEXO

Factores detectados y líneas a desarrollar

Factores de riesgo detectados

- Desgaste, la exposición y la frustración de técnicos/as y personas referentes en el cuidado de niñas, niños y adolescentes expuestos a violencia intrafamiliar y abuso sexual.
- Múltiples antecedentes de episodios violentos que requieren judicialización, desvinculación familiar e impacto en la comunidad.
- Dificultades de acceso a servicios dada la lejanía de la capital departamental, en particular a aquellos de salud mental y asesoramiento psicosocial.
- Modelos y roles masculinos que se construyen en el ideal de sostén económico familiar, y el fomento del consumo de alcohol como forma de socialización a edades muy tempranas.
- Persistencia de dificultades de acceso a empleo formal y carencias económicas y sociales.
- Escasas perspectivas de desarrollo y escolarización luego de la escuela primaria o el ciclo básico de secundaria.
- Restricción de los contactos sociales al ámbito familiar.

Líneas a desarrollar

- Visibilizar y fortalecer la protección de derechos a través del diálogo y capacitación específica de actores clave a nivel departamental y local, en especial a aquellos afectados a la protección de los derechos de la infancia (INAU, MIDES), así como al ámbito de la educación y la salud.
- Incrementar la articulación entre técnicos/as locales y decisores/as de políticas de infancia a nivel nacional.
- Fortalecer y capacitar actores del Poder Judicial involucrados en la zona, en la atención y evaluación de situaciones de abuso intrafamiliar y violencia de género. Valorar la itinerancia como una herramienta que posibilita la cercanía de las/os juezes con las comunidades, destacándose el valor de la mirada multidisciplinaria de equipos técnicos asesores de la labor de la justicia.
- Sensibilizar y adecuar abordajes y protocolos a las particularidades específicas de la infancia rural y pequeñas localidades, en particular en la primera línea de protección y detección, fomentando la interacción entre educadores/as, personal de la salud e integrantes de los núcleos familiares, de forma de hacerlos partícipes de las acciones y proyectos que se planteen para la infancia rural.
- Fortalecer el rol de prevención y detección de los/las profesionales que se desempeñan en la escuela rural y las policlínicas de primer nivel de atención.

Bibliografía

Convención de Derechos del Niño (1989). Véase en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=146

CIDH, Informe *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe* (2019) Véase en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaMujeresNNA.pdf>

CIDH, Informe anexo a *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe* (2019). Véase en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencia-discriminacion-mujeres-Anexo1-es.pdf>

CEDAW, Recomendación general Nº 34 sobre los derechos de las mujeres rurales (2016). Véase en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10709.pdf>

INDDHH, Informe Anual 2019, Capítulo V *La Institución en territorio*. Véase en: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/memorias-anales/informe-anual-asamblea-general-2019>

MIDES, Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo. División de Estudios Sociales y Trabajo Campo (2014).

Naciones Unidas, Agenda para el Desarrollo Sostenible (2015). Véase en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

Naciones Unidas, Declaración (2018) A_HRC_RES_39_12-ES.pdf

UNICEF, MIDES, MICS, Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (2015). Véase completo en: https://www.bibliotecaunicef.uy/doc_num.php?explnum_id=137

UNICEF, Informe Anual 2019. Véase completo en: https://www.unicef.org/sites/default/files/2020-06/UNICEF-informe-anual-2019_2.pdf

UNICEF – OMS, *Informe sobre la situación mundial de la prevención de la violencia contra los niños* (2020). Véase completo en: <https://www.unicef.org/cuba/informes/informe-sobre-la-situacion-mundial-de-la-prevencion-de-la-violencia-contra-los-ninos-2020>



DESCENTRALIZACIÓN



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Bv. Artigas 1532
Montevideo, Uruguay
Tel.: (598 2) 1948
descentralizacion@inddhh.gub.uy
<http://www.inddhh.gub.uy>